UNIVERSITÉ DE LILLE — FACULTÉ DE DROIT

De la Condition des Etrangers par rapport aux Lois sur les loyers et la Propriété Commerciale

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Juridiques)

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1930, à 11 heures

par

Robert SMAGGHE

Président : M. MAZEAUD.

Assesseurs : MM. SIBERT. DUFOUR

LILLE
IMPRIMERIE DOURIEZ-BATAILLÉ
140, Rue Nationale

1930

DE LA CONDITION DES ÉTRANGERS

PAR RAPPORT

Aux LOIS sur les LOYERS et la PROPRIÉTÉ COMMERCIALE

UNIVERSITÉ DE LILLE — FACULTÉ DE DROIT

De la Condition des Etrangers par rapport aux Lois sur les loyers et la Propriété Commerciale

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Juridiques)

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1930, à 11 heures

par

Robert SMAGGHE

Président : M. MAZEAUD.

Assesseurs : MM. SIBERT. DUFOUR.

LILLE
IMPRIMERIE DOURIEZ-BATAILLE
140, Rue Nationale
—
1930

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

FACULTE DE DROIT DE LILLE

ENSEIGNEMENT

MM. DUEZ (✻, ⚷, avec palme, O. A. ✪), Doyen, Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Législation financière (Licence).

GUERNIER (✻, O. A. ✪), Professeur d'Economie politique (député) en congé.

MOREL (O. I. ✪), Professeur de Droit administratif, chargé du cours de Droit administratif approfondi (Doctorat).

APPLETON (✻, O. I. ✪, ⚷), Professeur de Procédure civile et Voies d'exécution.

LÉVY-BRUHL (✻, ⚷ av. palme, O. A. ✪), Professeur de Droit romain.

PRUDHOMME (✻, ⚷), Professeur de Droit civil (en congé).

AMIAUD (✻, ⚷, O. I. ✪), Professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit maritime (Licence).

LE BALLE, Professeur de Droit civil, chargé d'un cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MONIER, Professeur de Droit romain, chargé d'un cours d'Histoire du Droit public (Doctorat).

MAZEAUD, Professeur de Droit civil (Licence) et de Droit international privé (Licence).

LAVERGNE (O. I. ✪), Professeur à la Faculté de Droit de Nancy, chargé de cours d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques (Doctorat).

SIBERT (✻, ⚷ avec palme, O. A. ✪), Professeur à la Faculté de Droit de Rennes, chargé des cours de Droit international public (Licence et Doctorat).

HAMEL (✻, ⚷ avec palme, O. A. ✪), Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg, chargé de cours de Droit civil (Licence) et d'un cours de Droit commercial complémentaire (Licence).

LEPOINTE, chargé du cours d'Histoire du droit (Licence), et du cours d'Histoire du Droit privé (Doctorat).

LHOMME, chargé de cours d'économie politique (Licence).

LASSERRE, chargé de cours d'Economie politique (Licence) et du cours de questions économiques intéressant la région du Nord et de Législation industrielle (Licence).

RAULT, chargé de cours de Droit criminel (Licence).

DUFOUR (⚷, O. A. ✪), chargé du cours d'Enregistrement.

ADMINISTRATION

MM. DUEZ (✻, ⚷ avec palme, O. A. ✪), Doyen.
LÉVY-BRUHL (✻, ⚷ av. palme, O. A. ✪), Assesseur du Doyen.
ETLICHER, Secrétaire des Facultés de l'Université.

DOYENS HONORAIRES

MM. VALLAS (✻, O. I. ✪).
WAHL (✻, O. I. ✪).
MM. PILON (✻, O. I. ✪).
MOUCHET (✻, O. I. ✪).

PROFESSEURS HONORAIRES

MM. WAHL (✻, O. I. ✪).
JEZE (✻, O. I. ✪).
DEMOGUE (O. I. ✪).
COLLINET (O. I. ✪).
PILON (✻, O. I. ✪).
LEVY-ULLMANN.
MM. CASSIN (✻, ⚷ av. palme, O. A. ✪).
AFTALION (✻, O. I. ✪).
VALLAS (✻, O. I. ✪).
LACOUR (✻, O. I. ✪).
MOUCHET (✻, O. I. ✪).

SECRÉTAIRE HONORAIRE

M. ROSEAU (O. I. ✪).

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MES GRANDS-PARENTS

AVANT-PROPOS

La rareté des locaux d'une part, un souci d'équité d'autre part, ont, à maintes reprises, nécessité l'interposition du législateur entre les propriétaires et les locataires.

Des lois spéciales depuis la guerre ont ainsi institué une législation exceptionnelle et transitoire en ce qui concerne les baux à loyer et se sont occupées à la fois des baux d'immeubles à usage d'habitation et des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou professionnel.

Telles sont les lois des 9 Mars 1918, 31 Mars 1922, 29 Décembre 1923, et 2 Août 1924, motivées : la première par le souci de faciliter aux victimes de la guerre le retour aux conditions normales de la vie, les suivantes par la nécessité d'atténuer les effets de la crise économique, conséquence des hostilités.

Mais ces diverses lois qui n'opposaient aux effets de la crise que des remèdes empiriques (elles prévoyaient particulièrement des prorogations) n'étaient toutes prévues que pour un temps, elles n'étaient considérées par le législateur que comme des mesures temporaires, imposées par la force des choses et les nécessités du moment.

Des années passèrent, la question des loyers resta à l'ordre du jour. Les auteurs de la loi du 29 Décembre 1923, qui avaient fixé comme limite extrême de la durée de son application la date du premier janvier mil neuf cent vingt-six, espéraient qu'à cette date le temps aurait agi de lui-même et aplani les difficultés, mais leurs espérances ne se sont pas réalisées.

Le législateur fut à nouveau obligé d'intervenir, d'où la loi du premier Avril 1926 sur les locaux d'habitation, celle du 30 Juin 1926 sur la propriété commerciale et celle du 6 Juillet 1925 sur la révision des baux à longue durée.

Loi du Premier Avril 1926

Cette loi abroge d'une façon générale la législation antérieure sur les locaux d'habitation en maintenant toutefois certaines dispositions de la loi du 9 Mars 1918 complétée par le titre premier de la loi du 31 Mars 1922.

Elle règle à partir du premier Avril 1926, les rapports entre bailleurs et locataires de locaux d'habitation ou de locaux professionnels, elle a été modifiée par la loi du 29 Juin 1929, et elle est applicable d'après le texte nouveau jusqu'au premier Juillet 1939.

La disposition capitale de la loi est l'octroi de prorogations de jouissance ; les ayants-droit (locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux et occupants de bonne foi) bénéficient des prorogations de plein droit, sans l'accomplissement d'aucune formalité, du moment qu'ils sont en possession des lieux au 30 Juin 1929, la loi prévoit des paliers pour l'expiration de ces prorogations, et

tient compte dans leur établissement de la destination des baux, de l'importance de la population et du taux des loyers.

Outre ces dispositions concernant les prorogations, on rencontre dans la loi un droit de reprise accordé au propriétaire qui, ayant acquis un immeuble suivant acte ayant reçu date certaine avant le premier Mars 1926, voudra l'occuper par lui-même. Ce droit peut être invoqué à tout moment au cours de la prorogation sans qu'il soit besoin d'indiquer de motifs ; mais il n'est prévu que pour les locaux servant exclusivement à l'habitation et il est inopposable à certains locataires dits privilégiés, tels que les veuves de guerre non remariées et les titulaires de la carte du combattant. Son exercice doit d'autre part être précédé d'un congé formulé par acte d'huissier, et le propriétaire doit, pendant une durée de trois ans au moins, occuper ou faire occuper l'immeuble par ceux des bénéficiaires pour le compte de qui il l'avait réclamé.

Loi du 30 Juin 1926

La loi du 30 Juin 1926, dite « Loi sur la propriété commerciale », règle à partir de cette date les rapports entre bailleurs et locataires de locaux à usage commercial ou industriel, elle a été modifiée par les lois des 22 Avril 1927 et 27 Mars 1928 et n'institue plus un régime transitoire, mais un régime définitif, destiné à constituer le droit commun en la matière.

Par le moyen de cette loi, le législateur s'est proposé d'atteindre un double but : d'une part éviter que le propriétaire puisse à l'expiration du bail, par simple capri-

ce, refuser le renouvellement, d'autre part respecter le droit de ce dernier à une juste augmentation du loyer.

Le résultat cherché a été obtenu par la reconnaissance au profit du locataire du droit au renouvellement, la rigueur de ce droit étant tempérée par la possibilité pour le propriétaire, dans tous les cas, de reprendre l'immeuble loué moyennant indemnité.

Pour que la loi s'applique, il faut qu'il s'agisse du bail d'un immeuble où s'exploite, depuis au moins deux années, un fonds de commerce ou d'industrie. Du moment que cette condition se trouve remplie, le renouvellement ne peut normalement être refusé qu'à la condition de payer au locataire une indemnité d'éviction égale au préjudice causé. Même au cas où cette indemnité n'est pas due, la loi accorde au locataire qui se voit opposer un refus d'autres indemnités : 1° Une indemnité dite d'enrichissement quand le propriétaire tente de s'approprier la clientèle de son ancien locataire en occupant par lui-même ou un nouveau locataire l'immeuble pour y exercer un commerce similaire ; 2° Une indemnité dite de plus-value en cas d'améliorations et travaux faits par le locataire à l'immeuble.

Il résulte de ces dispositions que le propriétaire, contrairement à la solution donnée par la loi du premier Avril 1926, peut toujours refuser le renouvellement du bail ; et même dans certains cas il ne devra payer aucune indemnité au locataire sortant, il en sera ainsi notamment lorsqu'il reprendra l'immeuble pour l'occuper personnellement ou lorsqu'il pourra invoquer des motifs graves et légitimes à l'encontre de son locataire.

Loi du 6 Juillet 1925

Cette loi s'applique aux baux de longue durée, c'est-à-dire aux baux qui, d'après la loi, ont pour objet de donner au preneur une durée de jouissance de plus de neuf années ; elle a pour objet de permettre au bailleur de demander une augmentation du prix du loyer qui mette celui-ci en rapport avec la situation économique nouvelle créée par la guerre.

La loi n'est faite que pour les baux encore en cours normalement ou par voie de prorogation lors de sa promulgation, et dans les baux eux-mêmes, elle ne vise que la fixation du prix et ne permet pas en principe de toucher aux autres clauses du contrat.

Les solutions données diffèrent selon que le bail est ou non expiré.

Lorsque la prorogation est en cours, le propriétaire ne peut demander une majoration de prix qu'à la condition de consentir une augmentation de sa durée, augmentation égale à la durée restant à courir de la prorogation acquise.

Si au contraire c'est le bail lui-même qui est encore en cours, le propriétaire peut réclamer une augmentation de loyer tant pour la durée normale de ce bail que pour celle de la prorogation, sans avoir à consentir une prorogation supplémentaire.

Le locataire, toutefois, n'est pas entièrement sacrifié, la loi lui reconnaît en effet un droit d'option ; il peut lorsque le prix du bail primitif a été majoré ne pas accepter cette majoration en résiliant le bail. D'autre part, si postérieurement à cette majoration les circonstances économiques amènent une diminution dans le prix

équitable des loyers, le locataire à son tour, peut, dans certaines conditions, demander une diminution du loyer majoré.

Des dispositions semblables avaient été prévues en matière de baux à ferme par une loi du 9 Juin 1927, mais la demande en révision ayant dû être intentée par le propriétaire dans le délai de 6 mois après la promulgation de la loi, celle-ci ne présente plus d'intérêt aujourd'hui. Néanmoins une disposition de la loi est encore en vigueur, permettant au propriétaire, dans certains cas, de demander une majoration de dix pour cent pour l'augmentation des charges et le supplément d'impôt qu'il a dû subir.

C'est à l'étude de cette législation sur les loyers que sera consacrée cette thèse. On n'y étudiera toutefois pas, rouage par rouage, le mécanisme des diverses lois. On envisagera seulement le sort réservé par elles aux étrangers afin de déterminer, dans ce conflit d'un nouveau genre, la situation de ces derniers par rapport aux Français.

Comme cette situation n'est pas rigoureusement la même selon qu'il s'agit de législation sur les locaux à usage d'habitation ou professionnel ou de législation sur les locaux à usage commercial ou industriel, les étrangers, en conséquence, ont intérêt à se prévaloir tantôt de l'une, tantôt de l'autre, et nous rappellerons avant de commencer ce travail qu'il y a lieu d'appliquer, pour déterminer le champ d'application respectif des deux législations, les principes du droit commun.

Donc le caractère de la location est déterminé non par l'usage que le locataire a pu faire de la chose louée, mais par la destination que lui ont donnée les parties contrac-

tantes, soit lors de la passation du bail, soit par une convention postérieure (1).

L'article 1728 du Code Civil imposant au preneur l'obligation d'user de la chose louée « suivant la destination qui lui a été donnée par le bail ou suivant celle présumée par les circonstances à défaut de conventions », si le bail n'indique pas nettement la destination, on s'attachera pour résoudre le problème à des indices sérieux tels que la profession du preneur exprimée au bail ou l'agencement des lieux.

Enfin lorsque l'objet du bail est mixte, on doit appliquer la règle en vertu de laquelle l'accessoire suit le sort du principal. Si la location comprend par exemple à la fois des choses frugifères et des choses non frugifères telles que terres et bâtiments, il faut, pour trouver la nature du bail, rechercher la partie dominante et appliquer au tout les règles de la chose principale (2).

La jurisprudence semble déroger à cette dernière règle lorsqu'il s'agit de locations portant, partie sur des locaux commerciaux, partie sur des locaux d'habitation.

C'est ainsi notamment que la Commission supérieure de Cassation (3) a décidé que :

« Dans le cas où il s'agit de locaux dont une partie sert à l'habitation et une autre à un usage commercial, quelle que soit l'importance de cette dernière partie, l'ensemble des locaux ne rentre pas dans la catégorie de ceux prévus par l'article 2 de la loi du premier Avril 1926 et ne bénéficie pas de la prorogation de cette loi. »

Il paraît résulter à première vue de cet attendu que

(1) Com. sup. Cass. 25 Avril 1929, sem. jur. 1929, p. 829.
(2) Paris, 13 Juillet 1922, la loi, 9 Septembre 1922.
(3) Com. sup. cass., 6 Janvier 1930. *Revue Loyers*, 1930, p. 449.

bien souvent ce ne sera plus le principal qui entraînera l'accessoire, mais l'accessoire qui entraînera le principal ; en réalité cette atteinte à la règle est plus apparente que réelle, et le raisonnement de la Commission supérieure de Cassation est aujourd'hui le suivant : L'accessoire suit toujours le principal, mais dans l'hypothèse envisagée l'accessoire de la location est toujours la partie à usage d'habitation, puisque c'est de la partie à usage commercial que le locataire tire ses revenus et que par conséquent c'est elle qu'il importe avant tout de sauvegarder.

Ces règles générales ainsi sommairement rappelées, voici le plan qui sera suivi dans cette étude sur la

« Condition des étrangers par rapport aux lois sur les loyers et la propriété commerciale ».

Etudier le droit commun en l'absence de traités, tel sera l'objet d'une première partie.

Une seconde partie sera consacrée à la question de savoir si les étrangers peuvent se prévaloir des conventions diplomatiques existantes.

On s'attachera enfin, dans une troisième et dernière partie, à l'étude des cas exceptionnels où les étrangers peuvent invoquer le bénéfice de nos lois sur les loyers et la propriété commerciale.

PREMIÈRE PARTIE

Le DROIT COMMUN en L'ABSENCE de TRAITÉS

C'est presque tomber dans le domaine des vérités courantes que de constater, dans la quasi totalité des nations, l'assimilation progressive des étrangers aux nationaux.

Exception faite pour les droits politiques qui ne sont d'ailleurs accordés que partiellement aux naturalisés eux-mêmes, les étrangers se trouvent, sur le terrain des droits publics, dans une situation très proche de celle des nationaux ; partout ils sont assurés de la reconnaissance de leur personnalité juridique, conséquence de leur personnalité physique.

Pareille tendance se retrouve à propos des droits privés ; en ce qui concerne ces derniers toutefois on constate que l'assimilation s'est faite plus tardivement et d'une manière moins complète.

Elle s'est faite plus tardivement ainsi qu'en témoi-

gne les nombreuses incapacités dont se trouvaient frappés les étrangers sous l'ancien régime, et plus particulièrement l'incapacité de transmettre et de recueillir à cause de mort connue sous le nom de Droit d'aubaine. On disait alors que l'étranger « vivait libre et mourait serf en France ». Sous le régime du Code Civil il a d'ailleurs fallu attendre la loi du 14 Juillet 1819, abrogeant les articles 726 et 912 du Code Civil pour que l'étranger puisse jouir en France de la pleine capacité de recevoir entre vifs et à cause de mort. Et encore, comme garantie vis-à-vis des pays n'assurant pas la réciprocité à l'égard de nos nationaux, cette loi a-t-elle frappé les étrangers d'une nouvelle incapacité en matière de succession, connue sous le nom de « Droit de prélèvement ».

Elle s'est faite aussi d'une manière beaucoup moins complète ; à l'heure présente encore, en matière de droits privés, la situation des étrangers est inférieure. C'est ainsi que l'article 905 du Code de Procédure Civile refuse à l'étranger la faculté de faire une cession de biens, et c'est ainsi de même que l'étranger demandeur dans un procès est tenu de fournir la caution judicatum solvi à son adversaire.

Abstraction faite des diverses dispositions prévues dans les traités, il existe donc des droits privés reconnus en France aux étrangers, et il en est d'autres dont ils ne peuvent se prévaloir.

Dans quelle catégorie doit-on ranger la législation sur les loyers et la propriété commerciale ?

Ce problème très important puisque de la solution donnée dépend en grande partie le sort des locataires et propriétaires étrangers, ne saurait être résolu d'un mot. Il convient auparavant de tracer dans ses grandes lignes

la situation faite aux étrangers quant aux droits privés en général.

Un étranger réside en France, il n'existe pas de traités entre la France et le pays auquel il appartient, de quels droits jouit-il ? Ou encore il existe un traité, en vertu du système de réciprocité l'étranger jouit en France de certains droits, quelle est sa situation pour les autres ?

Pour répondre à cette double question il convient de distinguer selon que la situation des étrangers a été ou non expressément réglée quant aux droits envisagés.

— a —

Il existe une disposition expresse concernant les étrangers.

Le cas est fréquent lorsqu'il s'agit de points de droit délicats ou importants. Le législateur, dans le but d'éviter des froissements d'autant plus regrettables qu'ils dépassent le cadre des simples intérêts privés, règle expressément le sort des étrangers.

Il était question précédemment de la loi du 14 Juillet 1819 ; cette loi, ayant abrogé les articles 726 et 912 du Code Civil, a par là même reconnu aux étrangers le droit de recueillir une succession comme celui de faire ou de recevoir une libéralité entre vifs. C'est là un exemple de droit privé accordé expressément par la loi. On peut citer également, entre autres, la législation sur les brevets d'invention, celle sur la propriété littéraire et artistique, celle sur les accidents du travail.

En d'autres circonstances, au contraire, le bénéfice des dispositions légales est formellement refusé à d'autres qu'aux Français. On en a rencontré déjà deux exem-

ples, l'un à propos de la faculté de faire cession de biens, l'autre à propos de la caution judicatum solvi ; c'est ainsi de même que, par dérogation à la règle « Actor sequitur forum rei », le Français demandeur peut assigner en France l'étranger même non résidant.

— b —

Il n'existe pas de disposition expresse concernant les étrangers.

Le plus souvent le législateur ne prévoit pas de façon formelle ce qu'il y a lieu de décider lorsqu'un étranger est en cause, il se réfère implicitement aux dispositions de droit commun. Dans les cas de ce genre on doit donc se reporter au texte capital en matière de condition des étrangers, l'article 11 du Code Civil ainsi conçu :

« L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra. »

D'après l'opinion généralement admise, il résulte de ce texte que les rédacteurs du Code Civil ont distingué deux catégories de droits privés ; d'une part les droits dits « Civils » accordés sous certaines conditions seulement aux étrangers, d'autre part des droits qu'on peut qualifier de « Naturels » et qui appartiennent comme tels à tout être humain.

Cette distinction des droits privés en droits civils et droits naturels étant ainsi posée, il convient de déterminer le contenu de chacune de ces catégories. C'est un problème qui a soulevé de vives controverses et donné lieu à des interprétations nombreuses et divergentes,

l'expression « Droits Civils » employée par le législateur manquant totalement de précision.

Doit-on avec Demolombe déclarer que les termes « Droits Civils » sont pris dans leur sens le plus large, qu'ils désignent tous les droits privés, quelqu'en soit l'origine, qu'ils aient leur source dans le droit naturel ou dans la loi positive, et déclarer en conséquence que l'étranger en l'absence d'un traité ne jouit en France d'aucun droit privé ? Il est impossible d'admettre une telle solution, d'abord parce qu'elle rendrait le texte de l'article 11 du Code Civil inutile, ensuite parce que ce serait l'anéantissement brutal des progrès du droit dans le sens d'une plus grande humanité.

Doit-on au contraire avec Demangeat et Valette proposer en principe l'assimilation des étrangers aux nationaux, et déclarer que les « Droits Civils » sont les droits privés qu'un texte formel refuse aux étrangers ? Cette solution, nettement opposée à la précédente, a peut-être cet avantage de placer l'étranger dans une solution très favorable, mais elle présente, comme d'ailleurs celle proposée par Demolombe, le gros inconvénient d'ôter toute portée pratique à l'article 11 du Code Civil.

Un troisième système, proposé par Aubry et Rau, semble plus près des nécessités de la pratique. Il reprend la distinction traditionnelle entre les Facultés de Droit Civil réservées aux seuls Français et les Facultés de Droit des gens ouvertes même aux étrangers. D'après cette conception, l'expression « Droits Civils » doit s'entendre dans le sens de droits à refuser. Et pour déterminer quels droits sont du ressort du droit des gens, quels droits sont du ressort du droit civil, Aubry et Rau proposent le critérium suivant :

« Sont de droit des gens les facultés et avantages qui sont communément envisagés par les diverses nations policées comme découlant du droit naturel ou qui se trouvent de fait généralement admises dans les diverses législations.

« Sont, au contraire, de droit civil : 1° Les facultés particulières au droit national de tel ou tel peuple, ainsi les droits qui ont été créés uniquement en vue des nationaux et dont l'extension à d'autres ne se conçoit pas a priori ; 2° Les facultés dont l'établissement est plus spécialement l'œuvre du droit national qui les consacre. Par exemple l'hypothèque légale, inconnue de beaucoup de lois étrangères ou bien l'adoption. Ce sont de pures créations de la loi civile parce qu'elles n'existent pas partout. »

Malgré l'incertitude inévitable du critérium proposé par ses auteurs, notre jurisprudence semble se rattacher au système d'Aubry et Rau. Cette tendance s'est manifestée plus particulièrement à propos de la question de l'hypothèque légale de la femme mariée, et c'est ainsi que dans un arrêt de la Cour de Cassation du 27 Janvier 1903 (1) on relève l'attendu suivant :

« Attendu que l'hypothèque légale au profit des femmes mariées ne relève pas du droit des gens, qu'elle est une création de la loi positive, destinée à régler dans les pays où elle est instituée, la condition et les attributs des femmes investies de cette garantie et leur confère ainsi un droit civil. »

L'article 11 du Code Civil reconnaît donc aux étrangers le droit de se prévaloir, comme nos nationaux eux-mêmes, de certains droits privés : ceux que Aubry et Rau désignent sous le vocable de « Facultés et avantages dé-

(1) Cass. req., 27 Janvier 1903, D. P. 1903, 1.249.

coulant du droit naturel » et qui sont comme tels admis par les diverses législations.

Les autres droits privés, au contraire, spécialement visés dans l'article 11 du Code Civil sous le nom de « Droits Civils » ne sont reconnus aux étrangers qu'à la double condition de démontrer : d'une part qu'il existe entre la France et leur pays une convention diplomatique prévoyant expressément les droits réclamés, d'autre part que ces mêmes droits existent chez eux et sont reconnus aux Français.

Cette exigence d'une double réciprocité : législative et diplomatique, ne sera d'ailleurs pas envisagée pour l'instant, la première partie de ce travail étant consacrée à l'étude du droit commun en l'absence de traités.

Après avoir, dans l'introduction qui précède, posé les principes généraux qui gouvernent la situation des étrangers quant aux droits privés en général, abstraction faite des traités pouvant exister, il convient maintenant d'étudier le jeu de ces principes en matière de législation sur les locaux d'habitation et la propriété commerciale ; c'est ce qui sera fait dans les cinq chapitres qui vont suivre, consacrés :

Le premier à l'étude du Droit à la prorogation, du Droit de reprise et de la Propriété commerciale.

Le second à l'étude du Droit à la limitation du prix de location.

Le troisième à l'étude du Droit à la révision du prix des baux à longue durée.

Le quatrième à la question de la situation des ayants-cause des locataires et propriétaires étrangers.

Et le cinquième au point de savoir à quel moment on doit se placer pour apprécier la nationalité du propriétaire ou du locataire.

CHAPITRE PREMIER

Droit à prorogation, Droit de reprise et Propriété Commerciale

Section I

DU PRINCIPE DE L'EXCLUSION DES ETRANGERS

Les diverses lois sur les locaux à usage d'habitation ou de commerce rentrent dans le domaine du droit privé. Elles règlent en effet, lorsque certaines conditions sont réunies, les rapports entre propriétaires et locataires, rapports qui d'ordinaire sont régis par les articles 1708 à 1831 du Code Civil (Titre VIII. Du contrat de louage).

La présente étude envisageant la situation réservée par ces lois aux étrangers en l'absence de traités, il con-

vient de se référer aux dispositions de droit commun, de rechercher si nous sommes en présence d'un droit civil stricto sensu, et dans l'affirmative de voir si la loi renferme une disposition expresse concernant les étrangers.

Dès les premiers temps de la guerre de 1914-1918, les décrets qui accordaient aux mobilisés certains privilèges en matière de loyers n'admettaient au bénéfice de leurs dispositions, en dehors des Français, que les sujets ressortissants des pays alliés ou neutres, les Alsaciens-Lorrains, les Polonais, les Tchèques, autorisés à séjourner en France.

La loi du 9 Mars 1918, dans son article 62, n'admettait de même au bénéfice de ses dispositions, toujours en dehors des Français, que les Alsaciens-Lorrains, les protégés français, les citoyens, les sujets ressortissants des pays alliés et ceux des sujets étrangers admis à s'en prévaloir par un décret rendu sur la proposition du Ministre des Affaires Etrangères.

La loi du 31 Mars 1922 dans son article 9 énumérant diverses catégories de locataires n'ayant pas droit à la prorogation et indiquant tout d'abord les étrangers, limitait l'exclusion à ceux d'entre eux « n'ayant pas combattu ni servi, ou dont les enfants ou gendres n'auraient pas combattu ni servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées ».

C'est en dernier lieu la loi du 2 août 1924. Cette loi part d'un point de vue différent, on ne recherche plus le rôle joué pendant la guerre, les étrangers bénéficient de la loi à la seule condition d'être admis à domicile. Cependant, même dans ce cas, ils ne peuvent prétendre à la prorogation lorsque le propriétaire de nationalité française réclame le local pour l'occuper personnellement.

Cette législation de guerre et d'après-guerre sur les loyers pose donc en principe l'exclusion des étrangers, nous pensons qu'il en est encore de même sous l'empire des lois actuellement en vigueur.

Pour justifier cette opinion nous envisagerons tour à tour trois séries d'arguments :

D'abord des arguments tirés des textes législatifs.

Ensuite des arguments tirés des travaux préparatoires et des discussions parlementaires tant au Sénat qu'à la Chambre des Députés.

En troisième lieu, enfin, des arguments tirés des nécessités pratiques.

PARAGRAPHE PREMIER

Arguments tirés des textes législatifs

Les textes législatifs concernant tant les locations d'immeubles à usage d'habitation que celles d'immeubles à usage de commerce ou d'industrie, contiennent des dispositions spéciales à l'égard des étrangers.

En matière de législation sur les locaux à usage d'habitation, c'est d'abord l'article 4, premier alinéa, de la loi du premier Avril 1926, modifié par la loi du 29 Juin 1929, qui prévoit l'exclusion de principe des étrangers locataires :

« N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation :

« 1° Les étrangers n'ayant pas combattu ni servi, ou dont les enfants ou gendres n'auront pas combattu ou servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées. Sauf pour les sujets des pays de pro-

tectorat et de mandat (et pour ceux qui ont obtenu le bénéfice de l'admission à domicile en France) ou dont les enfants ont acquis la nationalité française et sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la présente loi. »

Et c'est ensuite l'article 5 de la même loi qui déclare dans son alinéa premier :

« Le droit à la prorogation n'est pas opposable au propriétaire de nationalité française qui, ayant acquis un immeuble ou une partie d'immeuble par acte ayant date certaine avant le premier Mars 1926, voudra occuper par lui-même cet immeuble ou une partie de cet immeuble. »

Et l'expression « propriétaire de nationalité française » est répétée une nouvelle fois dans l'alinéa quatrième du même article :

« Le propriétaire de nationalité française, dont l'acquisition à titre onéreux est postérieure au premier Juin 1929, ne pourra bénéficier du droit de reprise qu'à la condition de mettre préalablement à la disposition du locataire... » posant ainsi formellement comme règle l'exclusion des étrangers propriétaires.

En matière de législation sur les locaux à usage commercial ou industriel, c'est l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926, modifié par l'article 11 de la loi du 22 Avril 1927, qui déclare :

« La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère appartenant à des pays où n'existe pas, au profit des Français, une législation analogue protégeant la propriété commerciale, à moins qu'ils ne soient dans l'un des cas prévus par les alinéas premier, 3 et 4 du paragraphe 5 de

l'article 8 du Code Civil, ou qu'ils n'aient combattu dans les armées alliées, ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de Français.

« Les dispositions de l'article 5 ci-dessus, exception faite pour le cas prévu au dernier paragraphe de cet article, ne s'appliquent pas aux bailleurs de nationalité étrangère, quelle que soit d'ailleurs la date de leur possession, à moins qu'ils ne se trouvent dans les conditions prévues « in fine » au précédent paragraphe.

« Les dispositions des deux précédents alinéas demeurent applicables au cas où les bailleurs et locataires de nationalité étrangère agiraient par personne interposée. »

Cet article prévoit donc une double exclusion de principe ; d'abord, dans le paragraphe premier, celle des commerçants ou industriels de nationalité étrangère, ensuite dans le paragraphe deuxième, celles des bailleurs de nationalité étrangère.

Ce dernier paragraphe contient en outre une disposition particulièrement intéressante ici : l'exclusion des bailleurs étrangers admis à domicile du bénéfice du droit de reprise. Cette disposition est aujourd'hui sans portée, la loi nouvelle sur la nationalité du 10 Août 1927, dans son article 13, ayant supprimé l'admission à domicile, elle n'en conserve pas moins une grosse valeur doctrinale, car les étrangers admis à domicile, en l'état de la législation en vigueur en 1926, avaient la jouissance de tous les droits civils, sans condition aucune de réciprocité, aux termes de l'article 13 du Code Civil ainsi conçu :

« L'étranger qui aura été autorisé par décret à fixer son domicile en France y jouira de tous les droits civils. »

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Arguments tirés des travaux préparatoires

L'interprétation qui vient d'être donnée des droits envisagés est en harmonie complète avec la pensée du législateur, et cette affirmation est aussi justifiée en matière de législation sur les locaux d'habitation qu'en matière de législation sur la propriété commerciale. Il suffit pour le prouver de rappeler que le principe de l'exclusion des étrangers est affirmé d'une manière continue par les nombreuses lois sur les loyers qui se sont succédées depuis la guerre.

Les sentiments du législateur ont d'ailleurs eu l'occasion de se manifester d'une manière particulièrement éclatante, lors de la discussion des lois les plus récentes : celle du 22 Avril 1927 sur les locaux à usage commercial ou industriel, et celle du 29 Juin 1929 sur les locaux d'habitation et professionnel.

Loi du 22 Avril 1927

— A —

On a cité précédemment, à propos des lois sur la propriété commerciale, l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926, modifié par l'article 11 de la loi du 22 Avril 1927, et conclu de ce texte à l'exclusion de principe des étrangers tant propriétaires que locataires.

La première rédaction de l'article 19 ne permettait pas une semblable conclusion, elle disposait :

« La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère en

possession des locaux au premier Janvier 1923, et appartenant à des pays où n'existe pas, au profit des Français, une législation analogue protégeant la propriété commerciale, à moins qu'ils ne soient dans l'un des cas prévus par les alinéas premier, 3 et 4 du paragraphe 5 de l'article 8 du Code Civil ou qu'ils n'aient combattu dans les armées alliées ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de Français. »

Mais le législateur de 1926, édifiant de toutes pièces une législation nouvelle n'avait pu faire une œuvre parfaite, et dans les premiers mois qui suivirent la mise en application de la loi, on assista à de nombreuses expulsions de locataires commerçants, alors que l'indemnité d'éviction à eux due n'était pas encore fixée selon la procédure prévue et encore moins payée.

Une mise au point était nécessaire, elle ne fut pas limitée à certains points de procédure, d'autres problèmes dont celui de la situation des étrangers furent également remis en discussion.

En ce qui concerne ce dernier problème, Monsieur Morand, dans son rapport (1), conclut à l'exclusion des étrangers du bénéfice du droit de reprise qui leur était accordé sous l'empire de la loi du 30 Juin 1926. Pour justifier cette sévérité nouvelle le rapporteur releva, comme étant un fait absolument hors de discussion, l'exclusion de principe des étrangers commerçants du bénéfice de la loi, et il signala en conséquence une lacune de la loi de 1926 qui ne prévoit pas une exclusion correspondante des bailleurs de nationalité étrangère.

Voici d'ailleurs le passage du rapport de Monsieur Morand où la question est envisagée :

(1) Rapport Morand, page 10.

« L'article 19 de la loi du 30 Juin prive les locataires, commerçants ou industriels, de nationalité étrangère, du bénéfice de la loi, mais aucune disposition n'empêche les bailleurs étrangers d'exercer le droit de reprise à l'encontre d'un locataire français. Le texte proposé a pour but de combler cette lacune. Il a paru, à votre Commission, que cette disposition, non seulement pouvait être admise, mais encore devait être renforcée en stipulant que la prohibition s'appliquerait même au cas où le bailleur agirait par personne interposée. Par voie de réciprocité logique, nous avons estimé qu'il devait en être de même du locataire étranger se prévalant de la loi au regard du propriétaire français. »

Il ne semble pas qu'un parlementaire ait fait la moindre réserve lorsque Monsieur Morand a considéré comme un fait évident l'exclusion des étrangers commerçants, seul le Ministre des Affaires Etrangères s'est élevé contres les conclusions du rapporteur, et ce fut, on le verra plus en détail par la suite, pour porter la discussion sur le terrain du droit international, et faire appel à la sympathie du Sénat pour nos amis Belges et Italiens (1).

Mais le Sénat ne se laissa pas émouvoir et la lacune signalée par le rapporteur fut comblée. Mieux même, en séance, sur la proposition du Président de la Commission du Commerce, le Sénat résolut d'aggraver les exclusions prévues par l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926. Alors que cet article faisait une distinction entre les étrangers qui étaient en possession des locaux à la date du premier Janvier 1923, et les autres, il décida de priver tous les étrangers du bénéfice de la loi.

(1) Voir J. O., 9 avril 1927, déb. parl. sénat, 1re séance, pages 424 et s.

On ne pouvait proclamer plus clairement le principe de l'exclusion des étrangers.

— B —

Loi du 29 Juin 1929

Le Ministre des Affaires Etrangères tenta à nouveau de faire prévaloir son point de vue devant les Chambres lors de la discussion de la loi du 29 Juin 1929 ; en accord avec le gouvernement il demanda que tous les étrangers indistinctement soient mis sur un pied d'égalité avec les Français.

A la première séance de la Chambre des Députés, le 28 Mai 1929, Monsieur de Navailles-Labatut, Sous-Directeur des Chancelleries et du Contentieux administratif au Ministère des Affaires Etrangères, Commissaire du Gouvernement, intervint longuement pour tâcher d'amener la Chambre à partager l'opinion du Gouvernement (1).

Il s'efforça de démontrer que l'amendement proposé par Monsieur Georges Pernot et qui tendait à exclure les étrangers du droit à la prorogation ne présentait que peu d'intérêt, la plupart des traités d'établissement conclus par la France ayant pour effet de concéder aux étrangers la jouissance des droits civils sans condition de réciprocité.

D'ailleurs la discussion ne fut pas portée exclusivement sur le terrain du droit international, on fit valoir également cet argument d'ordre pratique qu'en refusant le bénéfice de la prorogation aux étrangers on incitait

(1) Voir J. O., 29 Mai 1929, Déb. Parl. ch., pages 1729 et s.

les propriétaires à leur donner la préférence. Un fait a été jeté dans la discussion par le Garde des Sceaux lui-même, c'est qu'à Paris le nombre des locaux loués à des étrangers s'élève à près de cinquante mille, en augmentation de plus de quinze mille sur la situation antérieure à la loi du premier Avril 1926, qui refuse le bénéfice de la prorogation aux étrangers.

Si l'opinion des parlementaires avait été incertaine, ce dernier argument aurait pu faire pencher la balance en faveur des commerçants étrangers ; il n'en fut pas ainsi. La Chambre des Députés maintint son point de vue et adopta l'amendement de Monsieur Georges Pernot. La seule modification apportée au texte fut la suppression dans le premier alinéa de l'article 4 de la loi du premier Avril 1926 du membre de phrase : « et pour ceux qui ont obtenu le bénéfice de l'admission à domicile en France », cette suppression s'explique d'elle-même, la loi du 10 Août 1927 sur la nationalité ayant supprimé l'admission à domicile.

L'étude des divers articles de nos lois tant sur les locaux d'habitation que sur ceux à usage de commerce, rapprochée de celle des travaux préparatoires, ne conduit évidemment qu'à une seule conclusion : Les étrangers ne peuvent en France se prévaloir du bénéfice de nos lois sur les loyers que dans certaines hypothèses strictement limitées.

Monsieur Trasbot dans une note sous un arrêt de la Cour de Paris du 2 Juillet 1928 (1), a d'ailleurs mis particulièrement en relief, en basant son argumentation uni-

(1) Trasbot, Note sous Paris, 2 Juillet 1928, D. P. 1928. 2. 129.

quement sur les textes la nature juridique du droit à la propriété commerciale.

Ce droit est pour lui un droit civil au sens de l'article 11 du Code Civil. « En effet, dit-il, si la question du critérium entre droits naturels et droits civils est très débattue entre les auteurs et très souvent incertaine en jurisprudence, il est un point sur lequel toute discussion cesse : le droit est civil quand la loi le dit expressément. Or il en est ainsi dans la loi du 30 Juin 1926. C'est tout d'abord la forme négative employée par l'article 19 : « La présente loi ne pourra... » L'exclusion précise des étrangers implique nécessairement l'existence d'un droit civil. C'est ensuite le fait d'exceptions à l'exclusion : étrangers admis à domicile dans certains cas, étrangers ayant combattu dans les armées alliées, étrangers ayant des enfants possédant la qualité de Français. Ces exceptions seraient incompréhensibles s'il s'agissait d'un simple droit naturel.

« Le texte actuel, il est vrai, ne date pas du 30 Juin 1926, mais seulement de la loi modificative du 22 Avril 1927. Si le droit à la propriété commerciale est aujourd'hui civil sans conteste, il n'en a pas toujours été ainsi. Mais seul le texte actuel compte, et l'évolution législative dans le sens de la sévérité démontre jusqu'à l'évidence que le but de la loi est très exactement conforme à la lettre de son texte. »

Ce raisonnement qui est excellent en matière de législation sur le propriété commerciale vaut de même en matière de législation sur les locaux d'habitation, toujours nous nous trouvons en présence de droits civils stricto sensu.

PARAGRAPHE TROISIÈME

Arguments tirés des nécessités pratiques

L'exclusion de principe des étrangers tant propriétaires que locataires n'a pas rencontré, on a pu le remarquer déjà, une approbation unanime. On verra même par la suite que cette question a été l'occasion de désaccords très graves entre le Parlement et le Gouvernement. Et pourtant, abstraction faite des controverses soulevées par les difficultés d'interprétation des conventions diplomatiques, les solutions données ne semblent pas choquantes dans les circonstances présentes.

I. — C'est d'abord un phénomène psychologique d'ordre général que le repliement sur elle-même d'une nation après une période de guerre. Notre Code Civil discuté et voté après les bouleversements sociaux de la Révolution et les guerres qui suivirent porte, particulièrement dans son article 11, la marque de cette défiance à l'égard des étrangers. Les lois sur les loyers appelées d'ailleurs longtemps « Lois de guerre », révèlent le même esprit.

Il est vrai cependant que les buts que se proposent d'atteindre ces lois ne semblent pas nécessiter de distinction entre Français et étrangers.

En effet, quels buts vise la législation sur les locaux à usage d'habitation ?

Maintenir la paix sociale, encourager la construction de nouveaux immeubles, et surtout préparer le retour au droit commun.

De même quels buts vise la législation sur la propriété commerciale ?

Protéger la clientèle et l'achalandage du locataire commerçant, lors de l'expiration de son bail, et régler

d'une façon définitive cette fois, la question des loyers en matière commerciale.

Mais il n'en est pas moins vrai que ce qui profite à l'un nuit à l'autre, en matière de législation sur les loyers, maintenir la paix sociale, cela implique comme corollaire nécessaire l'impossibilité de respecter les droits et prérogatives qui sont dus au propriétaire. Et si l'on conçoit que nos lois favorisent dans certaines circonstances les locataires au détriment des propriétaires, il est tout au moins normal de croire que ce privilège doit appartenir aux seuls locataires français.

Les étrangers ne doivent pas en principe participer à un bénéfice légal au détriment des propriétaires Français. « La prorogation disait au Sénat, lors de la discussion de la loi du 31 Mars 1922, Monsieur Boivin-Champeaux, n'est pas un de ces droits naturels, dont nous devons en droit international, la jouissance aux étrangers. »(1)

II. — On s'est laissé guider d'autre part, par le souvenir des années 1917 et 1918, au cours desquelles les étrangers ont eu en France des facilités particulières pour se loger à bon compte.

Nous ne pouvons mieux faire sur ce point que de reproduire les paroles prononcées par Monsieur Bellet, à la Chambre des Députés lors de l'élaboration de la loi du 30 Juin 1926 sur la propriété commerciale (2).

Monsieur Bellet a rappelé que « dans la période de 1917 et 1918, pendant que les « Berthas » tiraient sur Paris, il s'était produit une crise des loyers, mais en

(1) J. O., 10 Mars 1922, p. 280.
(2) J. O., 8 Juin 1923. Déb. parl. Ch. Dép. 1re séance, p. 2416 et s.

sens inverse de celle d'aujourd'hui. Les propriétaires faisaient la chasse aux locataires, et ceux-ci ont obtenu des baux à des prix extraordinaires de bon marché. Les étrangers, qui étaient à l'affût des bonnes affaires, ont guetté les locaux vacants et, quand ils en ont trouvé, ils s'en sont saisis pour de nombreuses années. Il est certain que pendant que nos camarades se battaient, des étrangers se sont emparés de situations de premier ordre sur la place de Paris. Si vous adoptez mon amendement (refusant la propriété commerciale aux commerçants étrangers en possession avant 1923), vous permettrez aux Français de retrouver la situation qu'ils ont perdue. Chaque fois qu'un bail à long terme d'étranger viendra à son échéance, un Français se présentera, il offrira un prix et comme on ne sera pas obligé d'accorder la préférence à l'étranger, il obtiendra le local. Petit à petit, tous les commerces absorbés par ceux qui pendant la guerre ne nous soutenaient pas, par les neutres qui profitaient de notre misère pour s'enrichir, reviendront aux Français qui retrouveront ainsi la situation qui serait la leur si la guerre n'avait pas eu lieu ».

Il faut donc que les Français puissent reprendre les positions perdues. Le problème est d'ailleurs d'autant plus grave que les préoccupations causées par notre infériorité dans le domaine de la lutte économique ne sont pas disparues avec la guerre.

N'en a-t-on pas la preuve dans cet attendu d'un jugement du Tribunal Civil de la Seine (1) qui déclare, non sans amertume, « qu'il est en effet de notoriété publique que, grâce à la prime que leur procure le change de leur

(1) Trib. Civ. Seine (Ch. du Cons., 1re sect. Loyer), 22 Novembre 1926 *Rev. de Droit Int. privé*, 1927, p. 44.

monnaie nationale sur la nôtre, beaucoup de citoyens américains ont acquis en France, au cours de ces dernières années, de nombreux et importants immeubles ». Cette constatation pénible peut se faire pour d'autres que les Américains.

Le législateur a-t-il eu tort de retenir ces arguments, et de prononcer l'exclusion de principe des étrangers ?

Nous ne le croyons pas. Nous n'ignorons pas « La solidarité toujours croissante entre les intérêts des diverses nations », nous ne contestons pas davantage la nécessité « d'une meilleure compréhension réciproque de la mentalité des autres peuples... arme puissante contre cet abominable fléau : la guerre » (1), mais nous pensons qu'en toutes choses il faut garder une certaine mesure et il semble qu'aller trop loin dans la voie de l'hospitalité serait à l'heure présente une grosse imprudence.

Pendant la guerre, c'est la France qui de toutes les nations a le plus souffert, nous ne pouvons l'oublier.

Dans les pages qui précèdent, faisant abstraction des conventions diplomatiques conclues entre la France et les diverses nations étrangères, nous nous sommes attachés tour à tour à l'examen des textes législatifs, des travaux préparatoires et des nécessités de la pratique.

Il est possible maintenant de conclure.

Les droits résultant des lois sur les locaux d'habitation et la propriété commerciale sont des droits privés et, pour préciser davantage, des droits civils. Or les étrangers ne peuvent se prévaloir de nos droits civils qu'à la condition de démontrer l'existence entre leur pays et le nôtre d'une double réciprocité : diplomatique

(1) Ronsseray. — *Les étrangers et la Propriété Commerciale*, Thèse Paris, 1930, p. 31.

et législative. Par hypothèse cette double exigence ne peut se trouver satisfaite ici ; les étrangers, en l'absence de traités, ne peuvent donc en principe se prévaloir de nos lois sur les locaux d'habitation et la propriété commerciale.

Section II

DE QUELQUES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE L'EXCLUSION DES ETRANGERS

Il existe un certain nombre d'exceptions au principe de l'exclusion des étrangers, elles concernent la personne même de ces étrangers, et nous les envisagerons dans la troisième partie de ce travail consacrée aux « Etrangers privilégiés ».

Toutefois il convient, avant de clore ce chapitre, de signaler quelques exceptions à la règle posée, elles concernent le droit de reprise, nous envisagerons tour à tour :

En matière de législation sur les locaux d'habitation, la reprise en vue de la démolition d'un immeuble insalubre.

En matière de législation sur la propriété commerciale, la reprise de locaux insalubres ou menaçant ruine, la reprise de terrain en vue de construire, et l'exception résultant du caractère non rétroactif de la loi du 22 Avril 1927.

PARAGRAPHE PREMIER

Législation sur les locaux d'habitation

En matière de législation sur les locaux d'habitation, il résulte des textes que le propriétaire étranger ne peut chasser du local qu'il occupe un locataire français, les exceptions que nous rencontrerons plus tard, celles résultant des conventions diplomatiques comme celles concernant les étrangers privilégiés, ne présentent ici aucun intérêt. Il n'existe qu'une hypothèse où le propriétaire étranger puisse bénéficier de la loi, c'est le cas de

Reprise en vue de la démolition d'un immeuble insalubre

La loi du premier Avril 1926 dans son article 21 s'exprimait à ce sujet en termes généraux, et déclarait :

« Aucune prorogation, quelle qu'elle soit, ne pourra être opposée au propriétaire qui veut démolir un immeuble pour construire ou aménager, sur le même emplacement, un autre immeuble contenant au moins le même nombre de logements que l'immeuble démoli. »

On avait conclu de ce texte que le droit de reprise pour reconstruire institué dans un but d'intérêt général, devait être reconnu à tous les étrangers sans distinction, leur exclusion n'étant d'ailleurs nullement visée par le texte de l'article 21 comme elle l'est par celui de l'article 5. C'est ainsi qu'une décision du juge de paix du deuxième arrondissement de Paris, du 22 novembre 1927 (1) avait admis le propriétaire étranger au béné-

(1) Just. de Paix, 2e arr. Paris, 22 Novembre 1927. La loi 10 Février 1928. — Gaz. Pal., 1928. 2. 495.
Voir dans le même sens Com. Sup. cass., 13 Février 1930. — *Revue loyers*, 1930, p. 585.

fice du droit de reprise attendu que l'article 21 de la loi était d'un intérêt général et s'appliquait à tous les propriétaires.

La situation n'est plus la même depuis que la loi du 29 Juin 1929 est venue modifier la loi de 1926. L'article 21 premier alinéa déclare aujourd'hui ceci :

« Aucune prorogation, quelle qu'elle soit, ne pourra être opposée au propriétaire de nationalité française qui veut démolir un immeuble pour construire sur le même terrain, un autre immeuble d'une surface habitable au moins égale et contenant au moins le même nombre de logements que l'immeuble démoli. »

On trouve dans ce texte nouveau l'expression déjà relevée dans l'article 5 de la loi du premier Avril 1926, « propriétaire de nationalité française », dorénavant il faudra donc être Français pour exercer la reprise d'un immeuble en vue de le démolir et le reconstruire.

Il subsiste néanmoins dans cet article 21 une exception en faveur des propriétaires étrangers, l'alinéa sixième déclare en effet :

« Aucune des conditions ci-dessus formulées ne s'appliquera au cas où l'immeuble menace ruine. Dans le cas où le propriétaire prouve que l'immeuble est insalubre et où il se propose de reconstruire ou de transformer l'immeuble, la seule condition exigée est le préavis d'un an. Toutefois, dans le cas de transformation, l'exercice du droit de reprise sera limité strictement aux exigences des travaux. »

Cet alinéa paraît se suffire à lui-même, d'autant plus que l'intention du législateur a certainement été de rendre les immeubles salubres, même si leurs propriétaires ne sont pas de nationalité française. Dans ces conditions

le propriétaire étranger pourra invoquer le droit de reprise lorsque l'immeuble loué sera insalubre ou menacera ruine.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Législation sur la propriété commerciale

Les exceptions dont bénéficie le propriétaire de nationalité française, abstraction faite du cas où il rentre dans la catégorie des étrangers privilégiés, sont un peu plus compréhensives.

— A —

Reprise des locaux insalubres ou menaçant ruine

C'est d'abord le cas où le propriétaire étranger de locaux insalubres ou menaçant ruine exerce le droit de reprise.

Nous venons de voir que la question est discutée en matière de législation sur les locaux d'habitation, il n'en est pas de même ici. L'article 19 de la loi du 30 Juin 1926 s'explique formellement à ce sujet ; prononçant l'exclusion des bailleurs de nationalité étrangère, il prévoit une exception « pour le cas prévu au dernier paragraphe de l'article 5 », ainsi conçu :

« Un préavis de six mois devra être donné au locataire dans le cas où le propriétaire, prouvant que l'immeuble menace ruine ou est insalubre, veut le reconstruire ou le transformer. »

Donc le propriétaire de nationalité étrangère peut reprendre l'immeuble loué lorsqu'il menace ruine ou est insalubre.

Par contre, un jugement du Tribunal Civil de la Seine du 29 Janvier 1929 (1) a décidé qu'un propriétaire de nationalité étrangère n'est pas fondé à invoquer le droit de reprise pour refuser le renouvellement du bail, même dans le cas où il déclare vouloir démolir et reconstruire son immeuble ; en cas de refus de renouvellement, il est tenu de payer l'indemnité d'éviction.

— B —

Reprise de terrain en vue de construire

C'est en second lieu le cas où le propriétaire étranger veut reprendre un terrain pour y édifier des constructions.

L'exclusion prononcée par l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926 ne vise en effet que les dispositions de l'article 5, or il existe un autre article, l'article 12, ainsi conçu :

« Le propriétaire aura le droit de refuser tout renouvellement du bail, sans devoir aucune indemnité, lorsqu'il voudra reprendre, dans le but de construire des immeubles à usage principal d'habitation, ou des constructions ayant ce caractère d'utilité générale, tout ou partie des terrains loués nus précédemment même s'il y a été établi des logements pour gardiens ou des installations pour l'exploitation desdits terrains. »

Cet article parle du « Propriétaire » sans préciser davantage ; d'autre part il est inspiré par une considération d'intérêt général évidente : augmenter le nombre des locaux d'habitation. Cette double considération,

(1) Tr. Civ. Seine, 29 Janvier 1929, Gaz. Trib., 9 et 10 Août 1929.

absence d'exclusion et intérêt bien compris du locataire français, conduit à reconnaître aux étrangers l'exercice du droit de reprise prévu à l'article 12 de la loi.

— C —

Du caractère non rétroactif de l'article 11 de la loi du 22 Avril 1927

La question de savoir si la loi du 22 Avril 1927 a ou non un effet rétroactif présente un certain intérêt. En effet, la situation du propriétaire étranger s'est trouvée complètement modifiée par la loi nouvelle. Alors qu'auparavant il pouvait se prévaloir du droit de reprise comme un propriétaire de nationalité française, ce droit lui a soudainement été refusé par la loi de 1927.

Que va-t-il se passer lorsque l'étranger a manifesté sa volonté d'exercer le droit de reprise dans les formes prévues par la loi du 30 Juin 1926, à une époque où ce droit lui appartenait d'une façon indiscutable ?

On a soutenu (1) que l'article 9 est censé n'avoir jamais eu dans la loi du 30 Juin 1926, une forme autre que celle qui lui a été donnée par la loi du 22 Avril 1927 ; que depuis cette loi l'ancien texte a disparu, et qu'il ne paraît pas possible qu'un tribunal puisse le faire revivre pour admettre une demande de reprise introduite par un bailleur étranger avant la promulgation de la loi rectificative.

Cette opinion doit être repoussée.

C'est en effet un principe écrit en toutes lettres dans

(1) Martin et Maus, *Traité des Baux Commerciaux et Industriels*, n° 270.

le code que « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif ». (Article 2 du Code Civil).

Nous savons que les textes du code ne lient pas le Parlement, le code n'est qu'une loi comme une autre. Mais ce n'en est pas moins une loi d'une importance toute particulière et les principes qui y sont posés valent tant qu'ils ne sont pas formellement écartés ; la loi du 22 Avril 1927 ne peut avoir, semble-t-il, d'effet rétroactif, que si le législateur a formellement manifesté son intention qu'il en soit ainsi.

Est-ce le cas ici ?

La loi de 1927 porte comme titre « Loi tendant à interpréter et compléter les dispositions de la loi du 30 Juin 1926... ». Ce titre est exact et on rencontre effectivement dans la loi des dispositions interprétatives, donc rétroactives, et des dispositions complémentaires qui ne le sont pas.

Dans quelle catégorie doit-on ranger l'article 11 de la loi qui exclut les étrangers ? sans aucun doute parmi les dispositions non rétroactives, le texte le prouve · « L'article 19 de la loi du 30 Juin 1926 est modifié ainsi qu'il suit... », or toute modification est nécessairement créatrice !

La jurisprudence, exception faite pour un cas isolé (1), admet, en ce qui concerne les étrangers, la non-rétroactivité de la loi du 22 Avril 1927 (2). Dès lors que

(1) Tr. civ. du Gard, 1er Juin 1929, cité dans Ronsseray, *op. cit.*, p. 216 en note.

(2) Tr. civ Metz, 3 Décembre 1927, Gaz. Pal. 1928. 1. 218.
Tr. civ. Hérault (sect. de Montpellier), 16 Décembre 1927, Clunet 1928, p. 992, Dalloz Hebd. 1928, p. 174.
Cour Montpellier, 5 Juillet 1928, Clunet 1929, p. 395. Dalloz Hebd., 1928, p. 503
Cour Montpellier, 29 juillet 1929, Gaz. Pal. 1929. 2. 805

la demande en reprise a été formulée antérieurement à la loi de 1927, les propriétaires de nationalité étrangère peuvent invoquer les dispositions de l'ancien article 19 et exercer le droit de reprise comme s'ils étaient de nationalité française. C'est ainsi qu'un arrêt récent de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation (1), a reconnu fondée une demande en paiement d'indemnité d'éviction introduite sans préliminaire de conciliation, antérieurement à la loi du 22 Avril 1927 :

« Attendu que l'assignation délivrée le 9 Octobre 1926 était parfaitement régulière, la loi n'ayant pas encore à cette date rendu obligatoire le préliminaire de conciliation, qu'il s'en suivait que les juges devaient se placer au jour de cette assignation pour apprécier la valeur de la demande, qu'à cette date la loi du 30 Juin 1926, aux termes de son article 19, était applicable aux commerçants de nationalité étrangère dont les baux, comme celui de Pellegrini, étaient postérieurs au premier Janvier 1923, que si la loi du 22 Avril 1927 a modifié cet article 19, la modification qui n'a aucun caractère interprétatif ni aucun effet rétroactif, ne faisait pas obstacle à ce que l'arrêt fit droit à la demande qui était bien fondée au jour de l'assignation. »

---

(1) Cass. req., 3 Février 1930, Gaz. Pal. 1930 1. 474, *Revue Loyers* 1930, p. 499. Voir dans le même sens Paris, 18 Janvier 1930, Gaz. Pal. 1930. 1. 226.

CHAPITRE DEUXIÈME

Droit à la limitation du prix de location

La plupart des locataires d'immeubles à usage d'habitation ont droit à une prorogation des baux qui leur ont été consentis. Mais ce droit serait illusoire si le législateur respectait le principe de la liberté des conventions relativement au taux du loyer ; le propriétaire pour tourner la loi n'aurait qu'à augmenter considérablement le prix de la location et le locataire, dans l'impossibilité de boucler son budget, partirait de lui-même.

Le législateur pour ne pas faire une œuvre imparfaite, dépourvue de sanctions, devait donc établir au profit de ceux qui bénéficiaient d'une prorogation un taux limite des loyers.

Il semble à première vue que cette question du prix limite ne présente aucun intérêt dans un travail consacré aux étrangers, on n'a pas à redouter en effet qu'un locataire étranger soit privé frauduleusement du béné-

fice de nos lois sur les loyers, puisqu'en principe il ne peut pas s'en prévaloir.

Nous croyons pourtant que la question présente un intérêt considérable.

Il n'est pas douteux que, sauf exceptions, le locataire étranger peut être mis purement et simplement dehors à l'expiration de son bail. Mais si nous établissons d'une part que le locataire étranger restant dans les lieux avec l'agrément du propriétaire n'est pas taillable à merci ; d'autre part que ce locataire étant expulsé, le propriétaire ne peut louer les lieux repris au-delà d'un certain taux, nous supprimons d'un seul coup l'infériorité de cet étranger dans le domaine des loyers, toutes les fois qu'il remplit correctement ses obligations de locataire.

Tel est le double problème auquel il convient de s'attacher maintenant.

A l'expiration du bail on se trouve en présence d'un individu qui ne bénéficie pas des prorogations prévues par la loi du premier Avril 1926 ; dans cette situation le prix limite a-t-il une utilité? il semble qu'on doive répondre par l'affirmative, ce sera le premier point à établir.

Etant admis que le prix limite a une utilité, il y aura alors lieu de se demander si l'étranger peut s'en prévaloir et former une action en réduction.

On recherchera pour terminer quel est le pourcentage d'augmentation applicable aux étrangers.

Section I

DE L'UTILITÉ DU PRIX LIMITE EN L'ABSENCE DE PROROGATION

L'expiration de leur bail marque normalement pour les locataires étrangers le retour au droit commun ; et le

droit reconnu aux propriétaires de leur donner congé aurait dû entraîner celui de fixer librement le prix du loyer.

Certains pensaient que le maintien de la taxation après l'expiration du bail n'aurait aucun effet pratique. En effet, « le locataire, n'étant plus assuré de la prorogation, ne pourra pas assigner son propriétaire en réduction du taux du loyer sans subir aussitôt la sanction du congé et de l'expulsion définitifs ». (1)

Peut-on déclarer que le maintien de la taxation quand le bail a pris fin ne présente plus aucune utilité pratique pour le locataire parce qu'il ne pourrait réclamer sans être exposé à un congé immédiat ?

L'objection n'est pas entièrement exacte.

Constatons en effet que, tout d'abord, l'existence d'une taxation enlèvera au propriétaire la tentation de donner congé sans autre motif que d'augmenter son revenu, puisqu'il lui est interdit d'exiger d'un locataire quelconque un loyer plus élevé. D'autre part, il ne faut pas oublier l'article 14, alinéas cinquième et sixième, aux termes duquel un locataire qui, même avant la période des prorogations, se sera vu imposer un prix supérieur au prix prévu par l'article 11, dernier alinéa, pourra se voir autorisé par le tribunal qui ordonnera sur sa demande la réduction, à se maintenir dans les lieux pendant une période qui ne pourra être inférieure à un an ni supérieure à trois ans.

Le prix limite présente donc une utilité pour le locataire toutes les fois qu'il remplit correctement ses obligations ; dans le cas contraire, évidemment, le propriétaire

(1) Alexandre Luquet, Chambre des Députés, 1re séance du 7 Mars 1929, Débats Parl. J. O. du 8 Mars, p. 837.

n'hésiterait pas à lui donner congé pour mettre en ses lieu et place un locataire plus soucieux de ses devoirs.

Section II

DE LA POSSIBILITÉ POUR L'ETRANGER DE BÉNÉFICIER D'UN PRIX LIMITE ET DE FORMER UNE ACTION EN RÉDUCTION

Admettons un instant que les étrangers ne puissent invoquer le bénéfice du prix limite. Le résultat sera qu'ils feront prime sur le marché, et que tous les propriétaires se disputeront le profitable honneur de leur fournir l'hospitalité. Ce n'est pas évidemment pour aboutir à une telle situation que le législateur a voté des lois sur les loyers.

La discussion fut d'ailleurs portée sur ce terrain lors de la discussion de la loi du premier Avril 1926, l'exclusion des étrangers n'avait pas été maintenue dans le projet présenté par le Gouvernement, et, dans l'exposé des motifs on trouve la considération suivante (1) :

« L'expérience a révélé, en effet, qu'auprès de certains propriétaires, le locataire étranger taillable à merci, faisait prime et devenait, au détriment du locataire français un co-contractant recherché... »

Le principe de l'exclusion fut néanmoins rétabli dans la loi, à la suite d'un amendement présenté par Messieurs Missofle et Pernot, celui-ci réfuta ainsi la thèse opposée (2) :

(1) Exposé des motifs, annexe n° 1900, p. 1368.
(2) Chambre, séance du 20 Janvier 1926, p. 127.

« L'argumentation, si je la comprends bien, peut se résumer de la manière suivante :

« Si nous créons deux catégories de locataires, étrangers d'une part, français de l'autre, le propriétaire aura intérêt à louer plutôt aux locataires étrangers et, par conséquent, la disposition se retournera contre les locataires français...

« Cette argumentation serait fondée si je demandais par voie d'amendement que l'ensemble de la loi ne s'appliquât pas aux locataires étrangers. Mais je m'en garde bien.

« La loi comporte un premier titre qui traite de la prorogation, puis un deuxième titre qui a trait à la fixation du prix. Je ne demande pas que, en ce qui concerne le prix limite, la situation du propriétaire vis-à-vis du locataire étranger soit différente de celle qu'il aura vis-à-vis du locataire français. Je demande qu'il soit fait entre eux une différence uniquement au point de vue de la prorogation.

« Je dis donc que demain mon amendement ayant été adopté, le propriétaire n'aura aucun intérêt à donner la préférence à un locataire étranger. »

L'intention du législateur est donc formelle. Que disent les textes ?

L'article 14 dans son alinéa deuxième modifié, déclare :

« Les locataires seront admis à demander la réduction du loyer au prix licite et le remboursement des sommes qui auraient été versées en sus de ce prix. Ils devront intenter leur action... »

Il parle donc du locataire mais ne précise pas, et ne dit pas comme il aurait pu le faire « Le locataire de na-

tionalité française » ; rien donc dans ce texte n'exclut les étrangers.

On a fait remarquer, il est vrai, l'intime connexité de cette disposition et de celles qui règlent le droit à la prorogation refusé en principe aux étrangers ; ce raisonnement, qui ne manque pas de valeur, ne peut rien, à notre avis, contre le silence du texte et l'éloquence des travaux parlementaires.

L'article 11, dernier alinéa, déclare d'autre part :

« Jusqu'au premier Juillet 1939, il est interdit aux propriétaires et bailleurs, à l'expiration des prorogations ci-dessus prévues, de percevoir, pour les locations faites dans les immeubles construits et achevés avant le premier Août 1914, un loyer supérieur à... »

On ne se préoccupe pas davantage dans ce texte de la nationalité du locataire, la loi interdit simplement aux propriétaires et bailleurs d'exiger, jusqu'au premier Juillet 1939, un loyer excédant un certain taux.

En ce qui concerne le problème de la situation des étrangers locataires par rapport au prix limite, les textes sont donc muets. On ne rencontre pas dans la loi de disposition admettant les étrangers au bénéfice du prix limite, et on ne rencontre pas davantage de disposition prévoyant la solution contraire.

Dans le silence des textes il convient de suivre la règle générale et d'appliquer l'article 11 du Code Civil, la seule question qui se pose est donc celle de savoir si le droit au prix limite est un droit civil ou naturel.

On serait tenté de répondre immédiatement que le droit au prix limite, étant exorbitant du droit commun, rentre dans la catégorie des droits civils ; il paraît cependant préférable de soutenir le contraire. L'institution

du prix limite en effet ne répond qu'à un seul besoin : rendre impossible les agissements de propriétaires qui, par une hausse illicite des loyers feraient échec aux dispositions légales. Lorsqu'il s'agit de réprimer la fraude, il n'existe pas deux mesures, une pour les Français, une autre pour les étrangers. Nous croyons en conséquence que les locataires étrangers peuvent bénéficier du prix limite.

En présence de ces divers arguments la jurisprudence a modifié sa façon de voir, et étendu le bénéfice du prix limite aux étrangers.

Il convient, en effet, de rappeler que sous l'empire de la loi du 29 Décembre 1923 instituant l'action en réduction du prix du loyer, la Cour de Cassation (1) s'était absolument refusée à en faire bénéficier les étrangers. La loi ne contenant aucune disposition spéciale en ce qui concerne les étrangers, le juge ne pouvait, d'après la Cour de Cassation, sans violer les articles 2 et 7, accorder à un étranger une réduction du prix de son loyer.

La Commission supérieure de Cassation, dans un arrêt du 30 Juin 1928 (2) a admis la solution contraire, les raisons données sont celles qui viennent d'être exposées comme le prouvent les attendus suivants de l'arrêt :

« Attendu qu'au cours des débats parlementaires où s'est élaborée la loi du premier Avril 1926, un député ayant demandé qu'il fût fait entre le locataire français et le locataire étranger une différence au point de vue de la prorogation, mais non au point de vue du prix

(1) Com. sup. cass., 30 Avril 1925, Gaz. Parl. 19 Juin 1925.
id. 17 Décembre 1925, Dalloz Hebd., 1926, p. 149.
(2) Com. sup. cass., 30 Juin 1928, Gaz. Pal. 1928. 2. 271.
id. id. Revue loyers, 1928, p. 870.

limite du loyer, le haut commissaire de l'habitation lui a répondu qu'il était d'accord avec lui sur ce point, que cette réponse n'a soulevé aucune objection.

« Attendu que cette indication résultant des travaux préparatoires se trouve corroborée par le rapprochement du texte de l'article 14 de la loi avec celui des articles 4 et 5 ; qu'en effet, alors que, dans ces deux derniers articles, le législateur a mentionné l'exclusion des étrangers quant à la prorogation et quant au droit de reprise, il a gardé le silence à leur égard dans l'article 14 relatif à l'action en réduction du prix du loyer. »

Les locataires étrangers peuvent donc bénéficier du prix limite ; il reste à préciser le pourcentage d'augmentation qui doit leur être applicable lors de l'expiration de leur bail.

Section III

DU POURCENTAGE D'AUGMENTATION APPLICABLE AUX ETRANGERS

PARAGRAPHE PREMIER

Le pourcentage de 150 % n'est pas applicable

Cela résulte du rapprochement de divers articles de la loi du premier Avril 1926.

Le tarif légal est déterminé par les articles 10 et 11, mais si ce dernier article donne les chiffres d'augmentation applicables, l'article 10 précise les locataires qui y sont soumis ; cet article est ainsi conçu :

« Pour toutes les locations prorogées en vertu de la présente loi et pour tous les baux qui seront nouvelle-

ment consentis durant les périodes d'application de l'article 2 , à l'exception des locations et baux afférents à des locaux exclus par ledit article, les prix des loyers seront fixés, d'après les règles déterminées à l'article 11, sur la base de la valeur locative de 1914. »

Il résulte de ce texte que toutes les locations sont tarifées, à l'exception de celles afférentes à des locaux exclus par l'article 2 de la loi, lequel nous déclare dans son premier alinéa :

« Les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux et les occupants de bonne foi de locaux d'habitation en vertu d'une prorogation antérieure ou d'un délai de grâce, même expiré, en possession au 30 Juin 1929 auront droit... »

Les locataires étrangers répondent d'autant moins à ces conditions que l'article 2 fait corps avec l'article 4 pour déterminer les bénéficiaires et les exclus, or l'article 4 prononce l'exclusion des étrangers sauf exceptions.

En conséquence, étant exclus par les articles 2 et 4, les étrangers ne peuvent invoquer la disposition de l'article 10, et bénéficier du tarif prévu par l'article 11 . pourcentage d'augmentation de 150 % jusqu'au premier Juillet 1931 avec augmentation par la suite de 15 % chaque année jusqu'au premier Juillet 1939 au plus tard, date extrême des prorogations.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Le pourcentage de 300 % est seul applicable

Les locataires étrangers n'étant pas soumis au tarif prévu par l'article 11 de la loi, et n'étant pas d'autre part dans le droit commun, il ne reste qu'une solution

possible : les assujettir, comme les nouveaux locataires, au plafond de 300 %.

Le législateur n'a d'ailleurs pas été guidé par une pensée de bienveillance à leur égard ; il a seulement voulu éviter une spéculation effrénée, germe d'immoralité sociale.

Cette manière de voir a été adoptée récemment par deux jugements rendus, l'un par le Tribunal Civil de la Seine (1), l'autre par le Tribunal de Paix de Villejuif (2) ; nous extrayons de ce dernier jugement l'attendu suivant particulièrement précis :

Attendu qu'il résulte du texte de l'article 11 in fine de la loi du 29 Juin 1929 que le législateur a entendu soustraire les contrats de location consentis à des locataires nouveaux, à compter du premier Juillet 1929, au tarif de 150 % pour leur appliquer le plafond de 300 % : qu'à cet égard, l'intention du législateur de revenir au droit commun est confirmée par les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi ; qu'au surplus la prorogation est un droit attaché à la personne et non au local ; que la loi précise dans son article 11 in fine « à l'expiration des prorogations ci-dessus prévues » et non à l'expiration des paliers de prorogations ; que l'article 11, susceptible de faire encourir des sanctions pénales, doit être interprété restrictivement... »

C'est donc au chiffre de 300 % du prix de 1914 que le propriétaire est en droit de fixer le prix que devra payer le locataire entré en possession postérieurement au 30 Juin 1929. Cette solution vraie pour un nouveau locataire est vraie également pour le locataire étranger qui s'est maintenu dans les lieux par lui loués après l'expiration de son bail.

---

(1) Tr. Civ. Seine (Ch. cons. 4e sect.), 22 Mars 1930, Revue loyers, 1930, p. 565.

(2) Just. Paix Villejuif, 14 Janvier 1930, Revue loyers 1930, p. 664.

CHAPITRE TROISIÈME

Droit à la révision du prix des baux à longue durée

Lorsqu'il s'est attaché à réglementer les rapports entre propriétaires et locataires, le législateur a porté tout naturellement sa sollicitude sur ces derniers ; il n'a cependant pu ignorer le sort lamentable de certains propriétaires qui ont consenti il y a quelques années des baux de longue durée et voient chaque jour leurs revenus diminuer par suite des difficultés économiques que nous traversons.

Cette question a fait l'objet de deux lois, l'une du 6 Juillet 1925 autorisant la révision des baux à longue durée, l'autre du 9 Juin 1927 sur les baux ruraux.

Le propriétaire étranger peut-il invoquer le bénéfice de ces lois ? c'est ce qu'il convient de rechercher dans les deux sections suivantes.

Section I

LOI DU 6 JUILLET 1925

La question qui se pose ici est la suivante :

La loi du 6 Juillet 1925, modifiée par la loi du 3 Avril 1928 qui permet la révision du prix des baux conclus ou ayant pris cours avant le 24 Octobre 1919, étant muette à l'égard des étrangers, ceux-ci peuvent-ils en invoquer les dispositions sans avoir à justifier d'une convention diplomatique ?

Dans le silence des textes il y a lieu d'appliquer les règles du droit commun, telles qu'elles résultent de l'article 11 du Code Civil. Il convient par conséquent de se demander si le droit pour un étranger propriétaire d'immeubles en France de se prévaloir de la loi du 6 Juillet 1925 rentre dans la catégorie des droits civils ou dans celle des droits naturels, c'est-à-dire des droits qui sont généralement considérés comme ayant leur source dans le droit naturel, et sont à ce titre consacrés par la législation de tous les peuples civilisés.

Au premier abord il semble que ce droit étant exorbitant du droit commun, et de plus contraire au principe posé dans l'article 1134 du Code Civil « Les conventions légalement formées tiennent lieu de la loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel... », doit être rangé dans la catégorie des droits civils. Nous croyons cependant que la solution contraire s'impose, parce que la loi de 1925 est conçue dans un but d'équité, et qu'elle se propose de rétablir l'équilibre entre les prestations fournies par les parties contractantes.

Comme l'a déclaré la Cour d'Appel de Paris, le 10 Février 1928 (1) :

« Le droit accordé au propriétaire par la loi du 6 Juillet 1925 de demander la révision du prix du bail qu'il a consenti, dérive du droit d'exiger un loyer en rapport avec la valeur de la chose louée ; bien qu'exorbitant du droit commun et contraire au principe inscrit dans l'article 1134 du Code Civil, il a pour but de rétablir l'équilibre entre les prestations fournies par les parties contractantes et de remédier dans une pensée d'équité à la situation économique défavorable aux propriétaires, ce droit à la révision doit donc être classé en dehors du jus civitatis proprium et partant, dans le silence de la loi, être accessible aux propriétaires étrangers dont la capacité en matière de droit civil général ou de droit des gens, est générale... »

La Commission supérieure de Cassation (2) vient d'ailleurs de confirmer cet arrêt, principalement pour cette raison que les locataires étrangers ayant droit à l'action en réduction, il est rationnel que les propriétaires puissent de leur côté se prévaloir de la révision des prix des baux à longue durée :

« Attendu qu'en ce qui concerne l'action en réduction du prix du loyer instituée par l'article 14 de la loi du premier Avril 1926, elle appartient aux locataires étrangers comme aux locataires français, que cette solution découle des travaux préparatoires de la loi du premier Avril 1926, en l'absence d'une disposition expresse ;

« Que dès lors, il est rationnel que les propriétaires

(1) Paris, 2e Ch., 10 Février 1928, Gaz. Pal. 1928. 1. 534, Gaz. Trib. 25, 26 et 27 Mars 1928.

(2) Com. sup. rej., 13 Mars 1930, Revue loyers 1930, p. 700.

étrangers puissent, de leur côté, se prévaloir de la révision des prix des baux à longue durée... »

La demande en révision ne saurait donc être déclarée non-recevable pour cause d'extranéité du propriétaire.

Section II

LOI DU 9 JUIN 1927

La loi du 9 Juin 1927 est conçue dans le même esprit que la loi du 6 Juillet 1925. Mais la demande en révision de fermage ayant du être intentée par le propriétaire dans le délai de six mois après la promulgation de la loi à peine de forclusion, on pourrait croire que la durée d'application de la loi soit achevée.

Ce serait une erreur. En effet, en dehors du cas de majoration, la loi du 9 Juin 1927 accorde au propriétaire, dans certains cas, le droit de demander une majoration de fermage de dix pour cent pour l'augmentation des charges et le supplément d'impôt qu'il a dû subir, et sur ce point il n'est prévu aucun délai. La loi conserve donc un certain intérêt.

Pour les mêmes raisons que celles exposées à propos de la loi du 6 Juillet 1925, nous croyons que les propriétaires étrangers pourraient, le cas échéant, invoquer le bénéfice de la loi de 1927 ; mais il n'existe pas à notre connaissance de décision judiciaire rendue sur la question.

CHAPITRE QUATRIÈME

Situation des ayants-cause de propriétaires et locataires étrangers

Dans ce chapitre on envisagera tour à tour la situation des ayants-cause des locataires et propriétaires étrangers, et on terminera par un bref exposé de la situation des personnes interposées.

Section I

SITUATION DES AYANTS-CAUSE DE LOCATAIRES ETRANGERS

Le droit au bail n'est pas indissolublement lié à la personne à laquelle ce droit a été consenti ; cette dernière, peut, sous réserve le plus souvent de l'approbation du propriétaire des locaux, céder ou sous-louer son droit.

La situation de ces ayants-cause : cessionnaires et

sous-locataires, est prévue dans la législation sur les loyers. C'est l'article 2, premier alinéa modifié, de la loi du premier Avril 1926, qui déclare : « Les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux et les occupants de bonne foi de locaux d'habitation..... auront..... droit..... à des prorogations de jouissance... » Et c'est aussi l'article 2, premier alinéa, modifié de la loi du 30 Juin 1926 qui déclare : « Le locataire, le cessionnaire ou les ayants-cause qui voudront obtenir le renouvellement d'un bail écrit devront... »

Nous envisagerons d'abord la situation des cessionnaires, l'étude de la situation des sous-locataires viendra ensuite.

PARAGRAPHE PREMIER

Des cessionnaires de locataires étrangers

Les deux lois, celle sur les locaux d'habitation comme celle sur la propriété commerciale, accordent expressément le bénéfice de leurs dispositions au cessionnaire. Et il a été jugé (1) en conséquence que le cessionnaire tenant son droit au renouvellement non de son cédant, mais directement de la loi, la qualité d'étranger du cédant ne pouvait être opposée au cessionnaire français.

La solution ainsi donnée n'a d'ailleurs rien d'original : les cessionnaires sont juridiquement substitués dans tous les droits qui ne sont pas strictement personnels à leur auteur, or le droit d'obtenir une prorogation de jouissance comme le droit d'obtenir le renouvellement

(1) Tr. civ. Lozère, 8 Mars 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 51.

du bail rentrent dans la catégorie des droits impersonnels.

Le locataire étranger a pu céder son droit au bail à un Français si la cession n'était pas interdite dans le bail. Celui à qui la cession a été consentie pourra se prévaloir du droit au renouvellement de bail s'il s'agit de locaux commerciaux, du droit à la prorogation s'il s'agit de locaux d'habitation.

Mais il faut évidemment qu'il s'agisse d'une véritable cession sérieuse et non pas d'une cession apparente dans laquelle le cessionnaire ne serait qu'une personne interposée en vue de procurer au locataire étranger un bénéfice que la loi lui refuse. Nous remarquerons que dans ce cas il faudrait, pour s'opposer à l'application des dispositions de la loi, prouver que le locataire français n'est en réalité qu'une personne interposée.

Les solutions de principe sont les mêmes en ce qui concerne les cessionnaires de sous-locataires ; ils pourront invoquer les lois sur les loyers dans les mêmes conditions que les sous-locataires eux-mêmes.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Des sous-locataires de locataires étrangers

La situation des sous-locataires est beaucoup moins nette que la situation des cessionnaires, particulièrement en matière de législation sur la propriété commerciale en raison de l'imprécision des termes de la loi du 30 Juin 1926.

Nous envisagerons tour à tour la situation des sous-locataires par rapport aux lois des premier Avril 1926 et 30 Juin 1926.

— A —

Loi du premier Avril 1926

Cette loi prévoit formellement que les sous-locataires ont droit à la prorogation, elle ne déclare cependant pas que les sous-locataires français de locataires étrangers ont ce droit. Il semble dès lors que ceux-ci soient en fâcheuse posture, en effet, même étant sous-locataires réguliers de locataires réguliers (et nous savons que c'est le premier point à établir lorsqu'il s'agit de résoudre une question de ce genre) ils ne peuvent avoir plus de droits que leur auteur, et celui-ci étant étranger n'a aucun droit à la prorogation !

Effectivement ce n'est pas sur ce terrain que la jurisprudence se place pour reconnaître aux sous-locataires français de locataires étrangers le droit à la prorogation. A côté des sous-locataires, l'article 2 premier alinéa de la loi prévoit les « occupants de bonne foi » ; or, nous déclare la jurisprudence, les sous-locataires de locataires étrangers sont des occupants de bonne foi, et comme tels ont le droit de se prévaloir de la loi.

C'est ainsi qu'un arrêt de la Commission supérieure de Cassation du 24 mars 1927 (1) a décidé qu'une demande de prorogation ne saurait être rejetée pour ce motif que le bénéficiaire éventuel de la prorogation est sous-locataire d'une Société Suisse, inapte comme telle à en bénéficier ; le juge toutefois ne s'est pas expliqué sur la bonne foi du locataire.

On peut donc considérer que sous l'empire de la loi du premier Avril 1926, le sous-locataire occupant de bon-

(1) Com. Sup. cass., 24 Mars 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 16. Voir de même Cass. 17 Décembre 1925. Revue Loyers 1926. 99.

ne foi a droit personnellement à la prorogation et cela bien que le locataire principal dont il tient les droits n'ait pas droit lui-même à cette prorogation (1).

— B —

Loi du 30 Juin 1926

La question des droits des sous-locataires est ici particulièrement controversée, cela tient au laconisme de la loi, l'article 2 alinéa premier vise en effet uniquement « le locataire, le cessionnaire ou les ayants-cause ».

La difficulté serait évitée si nous admettions que le but de la loi est de protéger le fonds de commerce sans considérer la personnalité de son titulaire. Cette conception est peut-être celle des travaux préparatoires ; mais rien dans le texte de la loi ne nous autorise à écarter les principes posés par le Code au sujet des rapports entre sous-locataires et propriétaires. Comme le déclarent Messieurs Martin et Maus : « il ne paraît pas possible, dans le silence de la loi du 30 Juin 1926, de décider qu'un droit nouveau a été institué sur ce point ». (2)

Nous croyons plutôt que c'est à dessein que le législateur a évité de régler la question, préférant laisser aux tribunaux le soin d'apprécier la situation particulière de chacun des intéressés. L'argument a été développé en ces termes dans un jugement du Tribunal Civil de Lille du 6 Décembre 1927 (3) :

« Attendu qu'un droit direct contre le propriétaire

(1) Tr. civ. Seine (Ch. cons.), 4 Mars 1925, Revue Loyers, 1925, p. 348.
Com. sup. cass., 11 décembre 1924, Revue Loyers 1925, p. 118.
id. 31 Janvier 1929, Revue Loyers 1929, p. 400.
(2) Martin et Maus, *op. cit.*, n° 258.
(3) Tr. civ. Lille, 6 Décembre 1927, Gaz. Pal. 1928. 1. 653 (sous note b).

ne saurait être tiré par Mermillot de sa seule qualité de sous-locataire ; qu'à ce titre il n'est qu'un ayant-cause du locataire principal, et ne pourrait qu'exercer indirectement les droits de son auteur si celui-ci n'y pourvoyait lui-même ; qu'il serait inadmissible qu'au moyen de tractations étrangères au propriétaire, un locataire principal puisse lui imposer un sous-locataire bénéficiant à son égard de droits particuliers, et qu'on comprend très bien que le législateur n'ait pas pris de dispositions spéciales en faveur des sous-locataires sans distinction, laissant ainsi aux tribunaux le soin d'apprécier, selon les cas, si leur situation juridique rentre dans les dispositions établies par la loi en faveur des locataires et des cessionnaires ou ayants-cause (art. 2, loi du 30 Juin 1926). »

La situation du sous-locataire peut se présenter sous deux aspects :

Vis-à-vis du locataire principal le sous-locataire possède tous les droits dont dispose un locataire ordinaire à l'encontre de son bailleur, le sous-locataire a en conséquence le droit de demander au locataire principal le renouvellement du bail. Ce droit n'a d'ailleurs de portée pratique que lorsque le bail principal lui-même présente encore une durée suffisante. Dans le cas contraire le sous-locataire ne pouvant rien espérer du locataire principal « nemo dat quod non habet », se retournera contre le propriétaire. Peut-il exiger de celui-ci le renouvellement du bail ? Tel est le problème délicat qui se pose.

A ce problème il existe trois solutions possibles :

Ne reconnaître aucun droit aux sous-locataires,

Leur reconnaître au contraire un droit direct,

Ou enfin déclarer que les sous-locataires ne sont que des ayants-cause du locataire principal.

a) *Le sous-locataire n'a aucun droit.*

La loi du 30 Juin 1926, dit-on, est une loi d'exception. Etant une loi d'exception, elle est d'interprétation stricte et son application est limitée aux rapports des locataires et des propriétaires (1).

Nous croyons ce raisonnement inexact ; et même si on lui reconnaissait une certaine valeur, il n'en serait pas moins faux de prétendre que l'application de la loi soit limitée aux rapports entre propriétaires et locataires.

En effet, les sous-locataires ne sont pas expressément exclus par la loi, et il suffit de consulter les travaux parlementaires pour constater que dans l'esprit du législateur c'est l'opinion contraire qui a prévalu. Nous en avons la preuve dans le rapport de Monsieur Puech (2), on y trouve notamment la déclaration suivante : « Il est bien entendu, tout d'abord, que le mot locataire est pris dans le sens le plus large. Il s'entend non seulement du locataire originaire, mais de ses ayants-cause de tout ordre. »

D'ailleurs la loi du 27 Mars 1928 est formelle, elle déclare en effet dans son article 2 :

« Tout bénéficiaire d'une location à usage commercial ou industriel, dont le bail est venu ou viendra à expiration avant le 30 Juin 1928, pourra, s'il est menacé d'expulsion, citer en conciliation, conformément aux para-

(1) Paris 31 Mai 1927, Gaz. Trib. 8 Septembre 1927.
Paris 17 Mars 1928, Gaz. Pal., 1921. 1. 653.
(2) Rapport Puech n° 1145, p. 17.

graphes 1, 3 et 4 de l'article 2 de la loi du 30 Juin 1926, le propriétaire du local à lui loué et au besoin celui qui, étant lui-même locataire de ce local, lui a sous-loué, et prétend indûment en exercer la reprise ou refuser le renouvellement. »

b) *Le sous-locataire a un droit direct.*

D'après cette théorie, lors de l'expiration du bail qui le lie au locataire principal, le sous-locataire s'adressera directement au propriétaire, comme s'ils avaient contracté ensemble. C'est ainsi que le Tribunal Civil de Lyon a jugé le 24 mai 1929 (1) que le sous-locataire a contre le propriétaire un droit direct et personnel à l'effet d'obtenir le renouvellement alors surtout que le propriétaire a autorisé et accepté la sous-location.

La loi, a-t-on dit, ne connaît que le « fonds de commerce », son but est de le protéger, abstraction faite de toute considération de personne.

Le raisonnement ne manque pas de valeur ; mais la condition essentielle en matière de législation sur la propriété commerciale est l'existence d'un lien de droit entre les parties, ici il n'en existe aucun. Même dans le cas où le propriétaire est intervenu au contrat de sous-location, on ne peut accorder au sous-locataire de droit direct contre lui, car le propriétaire n'a fait que donner son agrément à la sous location.

c) *Le sous-locataire est un ayant-cause.*

L'article 2 de la loi du 30 Juin 1926 contient en effet l'expression « ayants-cause » et cette expression paraît

(1) Tr. civ. Lyon, 24 Mai 1929, Gaz. Pal. 1929. 2. 280.
Voir dans le même sens : Lyon, 30 Novembre 1927, Dalloz Hebd. 1928, p. 110. Tr. civ. Seine 19 décembre 1927, Dalloz, 1928, p. 111.

avoir dans le texte une portée générale (1). Nous avons repoussé comme contraire au texte le droit direct au renouvellement, nous estimons par contre que le sous-locataire est en droit d'exercer l'action oblique conférée par l'article 1166 du Code Civil aux créanciers quels qu'ils soient.

Mais par le moyen de l'action oblique le sous-locataire ne peut se prévaloir que des droits reconnus au locataire principal lui-même ; les exceptions opposables à celui-ci lui sont pareillement opposables. Or, par hypothèse, le locataire principal est étranger, donc exclu du droit de demander le renouvellement du bail, le sous-locataire même Français n'aura donc pas davantage ce droit.

La situation des ayants-droit de locataires étrangers est donc la suivante :

Les cessionnaires ont un droit propre au bénéfice des lois sur les loyers et la propriété commerciale.

Les sous-locataires de locaux d'habitation ont un droit personnel à la prorogation ; les sous-locataires de locaux à usage de commerce n'ont aucun droit au renouvellement du bail, étant les ayants-cause de locataires principaux étrangers.

Section II

SITUATION DES AYANTS-CAUSE DE PROPRIÉTAIRES ETRANGERS

Les diverses lois sur les loyers, tant celles concernant les locaux à usage d'habitation que celles concernant les

(1) Paris, 9 Mai 1928, Gaz. Pal. 1928. 2. 33.
Bordeaux, 8 Mai 1928, et Tr. civ. Saint-Malo, 18 Mai 1928, Gaz. Pal. 1928. 2. 15.

locaux à usage de commerce, renferment des dispositions expresses concernant les locataires, sous-locataires et cessionnaires de baux. Par contre, elles ne prévoient rien au sujet des ayants-cause de propriétaires, et pourtant il existe à leur égard une question très importante : celle de savoir si le locataire principal peut exercer le droit de reprise.

Dans le silence des textes on serait perplexe sur la réponse à donner si les travaux préparatoires ne venaient peser de tout leur poids dans la balance ; en effet, lors de la discussion de la loi du 22 Avril 1927, un sénateur, Monsieur Lugol, posa la question en ces termes (1) :

« La situation du principal locataire n'a pas été visée dans la loi du 30 Juin 1926, non plus que dans le texte actuel. Elle a cependant déjà été l'objet, devant les tribunaux, de difficultés. La plupart de ces tribunaux, à ma connaissance, se sont prononcés dans le sens suivant : ils ont déclaré que le principal locataire n'a pas à se prévaloir du droit de reprise qui est expressément réservé au propriétaire. Je crois que c'est là une saine interprétation de la loi, mais je serais heureux d'avoir sur ce point l'avis de la Commission et celui du Gouvernement. »

Le rapporteur lui fit la réponse suivante :

« L'interprétation qui vient d'être donnée par Monsieur Lugol ne saurait faire doute.

« Il suffit, du reste, de se référer à l'article 5 pour être fixé sans discussion possible. « Le propriétaire, dit ce texte, aura le droit de refuser tout renouvellement

(1) J. O. 9 Avril 1927, Déb. parl. Sénat, p. 424.

lorsqu'il reprendra les locaux loués... » Dans cet article, il n'est bien question que du propriétaire et non du locataire.

« Dans ces conditions, n'assimilons pas le locataire principal au propriétaire, surtout lorsqu'il s'agit d'une des conséquences logiques et naturelles de l'exercice du droit de propriété. Il y a une différence dans la base des droits que peuvent invoquer le propriétaire d'une part, et un locataire d'autre part. Alors que l'un possède un droit réel, l'autre n'est titulaire que d'un droit personnel. Ce serait faire une erreur grossière et une confusion inadmissible au point de vue juridique, que de vouloir concéder au locataire principal les mêmes avantages et les mêmes prérogatives qu'au propriétaire. »

Et le gouvernement accepta l'interprétation proposée.

Sans aucun doute le locataire principal doit se voir refuser le bénéfice du droit de reprise.

Les décisions rendues par nos tribunaux admettent d'ailleurs pleinement cette manière de voir ; c'est par exemple, en matière de propriété commerciale, un jugement du Tribunal Civil de la Seine (1) qui déclare :

« Attendu que, en la qualité de locataire principal, Crech ne peut bénéficier du droit de reprise, lequel est réservé exclusivement aux propriétaires de l'immeuble... »

Les motifs donnés pour refuser le bénéfice du droit de reprise au locataire principal conservent toute leur

(1) Tr. civ. Seine (7e ch.), 20 Janvier 1930. Revue Loyers 1930, p. 480. Voir dans le même sens Com. sup. cass., 27 Janvier 1927. Revue Loyers 1927, p. 238.

valeur si on envisage le seul autre droit susceptible de présenter un intérêt véritable : celui de demander la révision des baux à longue durée ; on l'a déjà dit, il est juridiquement impossible de concéder au locataire principal les mêmes avantages et prérogatives qu'au propriétaire.

Il semble inutile en conséquence de s'attacher davantage à la situation des ayants-cause de propriétaires, et ce ne serait certes pas la qualité d'étrangers de ces derniers qui changerait quelque chose aux solutions données.

Section III

DES PERSONNES INTERPOSÉES

Il a déjà été parlé des personnes interposées lorsqu'il s'est agi de déterminer les droits dont jouissent les cessionnaires français de locataires étrangers. On avait alors conclu que le bénéficiaire de la cession, tenant son droit directement de la loi, pouvait bénéficier des dispositions de celle-ci du moment que la cession avait été sérieuse.

La loi du 30 Juin 1926 a réglé expressément la question dans le dernier alinéa de son article 19 ainsi conçu :

« Les dispositions des deux précédents alinéas demeurent applicables au cas où les bailleurs et locataires de nationalité étrangère agiraient par personne interposée. »

(Les deux alinéas dont il est question au texte refusent le bénéfice de notre législation sur la propriété com-

merciale tant aux locataires qu'aux propriétaires de nationalité étrangère).

Cette disposition ne date pas du 30 Juin 1926, elle a été ajoutée au texte modifié de l'article 19 lorsqu'en 1927 les étrangers se sont trouvés exclus du droit de reprise, et afin de renforcer cette exclusion. Le législateur s'est proposé ainsi de déjouer la fraude et il importe de remarquer que la disposition s'applique aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires de nationalité étrangère.

CHAPITRE CINQUIÈME

Du moment auquel on doit se placer pour apprécier la nationalité des parties

Les lois des premier Avril 1926 et 30 Juin 1926 n'admettent en principe au bénéfice de leurs dispositions que les propriétaires et locataires de nationalité française ; il convient donc de préciser le moment auquel on doit se placer pour apprécier la nationalité des parties.

Le problème ne se présente pas sous le même aspect suivant que les parties en présence sont des personnes physiques ou des personnes morales, la nationalité de ces dernières étant en effet déterminée par des considérations spéciales.

On envisagera donc la question sous ces deux aspects distincts.

Section I

DE LA NATIONALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES

PARAGRAPHE PREMIER

A quel moment doit s'apprécier la nationalité ?

C'est une question particulièrement délicate et discutée que celle de savoir à quel moment doit s'apprécier la nationalité des parties. Les solutions possibles sont en effet extrêmement diverses, les juges peuvent choisir entre les événements prévus dans la procédure si complexe de nos lois sur les loyers, savoir : demande en renouvellement ou demande en prorogation, refus, procès-verbal de non-conciliation, assignation en indemnité d'éviction, jugement, expiration du bail ; et on a même en matière de propriété commerciale soutenu cette thèse que le locataire devait avoir joui de la qualité de Français pendant toute la durée de l'exploitation de son commerce (1).

L'abondance des solutions proposées ne doit pas étonner, car nos lois sur les loyers ne contiennent aucune disposition spéciale à ce sujet.

Lors de la discussion de la loi du premier Avril 1926 au Sénat, le sénateur Schrameck avait demandé des éclaircissements et posé la question suivante (2) :

« A quel moment appréciera-t-on la qualité d'étranger ou de Français d'un locataire sollicitant la prorogation de son bail ? Est-ce, comme nous l'avons pensé, au

(1) Pierre Marin, article dans les Juris classeurs N° du 20 Février 1929.

(2) Sénat, 1re séance du 31 Mars 1926. J. O., p. 537.

jour de la promulgation de la loi ou jusqu'à la limite de la période pendant laquelle la faculté de prorogation est admise ? N'y aurait-il pas lieu de s'attendre, puisque l'étranger y aurait intérêt, à ce qu'il demande l'admission à domicile pour tenter de remplir la condition exigée ?

« La question, je crois, ne fait pas de doute, mais il me semble indispensable que la réponse soit précisée, car s'il pouvait y avoir la moindre ambiguïté, de nombreux litiges pourraient s'ensuivre et des injustices, qu'il ne peut pas avoir été dans l'intention de la Commission de prévoir.

« Il s'agit donc de savoir si c'est bien au jour de la promulgation de la loi qu'on doit se placer pour déterminer la nationalité du locataire. »

Il n'obtint pas de réponse précise du rapporteur, celui-ci se borna à faire les déclarations suivantes :

« Ce sera le jour de la promulgation de la loi si celle-ci n'accorde pas le bénéfice de la prorogation. Par conséquent, un occupant qui sera étranger la veille de la promulgation de la loi n'aura pas droit au bénéfice de la prorogation...

« Mais si, postérieurement à la promulgation de la loi, la question se pose en justice quant au droit de reprise, par exemple, il s'agira de déterminer la situation du demandeur, s'il est étranger ou non, le jour où il forme sa demande. »

Le rapporteur s'est donc refusé à affirmer, comme le demandait Monsieur Schrameck, que la qualité d'étranger ou de Français devait s'apprécier au jour de la promulgation de la loi.

Cette solution est néanmoins défendable ; nous l'étudierons en premier lieu, nous envisagerons ensuite deux

autres solutions possibles : apprécier la nationalité des parties au jour de l'assignation d'une part, au jour de l'expiration du bail d'autre part.

— A —

Doit-on se placer au jour de la promulgation de la loi ?

On ne peut invoquer en ce sens ni les travaux préparatoires insuffisamment précis, ni les textes législatifs. Il existe par contre des décisions conformes en jurisprudence.

C'est ainsi que la Chambre du Conseil du Tribunal Civil de la Seine le 29 Novembre 1922 (1), a décidé que pour apprécier si le gendre d'un étranger a combattu, il convenait de se placer au moment où la loi est intervenue ; la Cour de Cassation, le 2 Juin 1924 (2), a jugé de même qu'il fallait que le gendre eut été marié avant la promulgation de la loi.

En matière d'admission à domicile il a été jugé qu'il fallait que le décret eut été pris à la même date (3).

De même encore il a été jugé qu'un locataire étranger, non admis à domicile, ne saurait se prévaloir d'une déclaration de nationalité française faite par lui au nom de ses enfants mineurs nés en France, si cette déclaration a été faite postérieurement au 31 Mars 1926 (4).

Cette jurisprudence est à notre sens trop exigeante. Nos lois sur les loyers, en particulier, admettent au béné-

(1) Ch. cons. Seine, 5e sect., 29 Novembre 1922. Revue loyers 1923, p. 153. Clunet 1923, p. 300.

(2) Cass. 2 Juin 1924, Revue loyers 1924, p. 496.

(3) Ch. cons. Seine, 2e sect., 2 Mars 1925, Revue loyers 1925, p. 349.

(4) Seine, 4e sect. Loyers, 27 Novembre 1926. Revue Loyers, Février 1927. Dans le même sens : Com. sup. cass., 27 Octobre 1927. La loi, 21 Janvier 1928.

fice de leurs dispositions les étrangers dont les enfants ont acquis la nationalité française ; nous ne voyons pas comment on peut conclure de là que le législateur a entendu limiter le régime de faveur aux étrangers remplissant cette condition au 31 Mars 1926. La jurisprudence citée se laisse probablement guider par cette considération qu'un certain nombre de demandes de naturalisation et la plupart des options au nom des enfants mineurs ont été inspirées par la crainte d'une expulsion ; en admettant même que ce soit là une chose fâcheuse (ce que nous ne croyons pas), le juge n'a pas à retenir ce genre de considérations.

— B —

Doit-on se placer au jour de l'assignation ?

En faveur de cette solution on fait observer que la situation juridique des parties n'a été fixée que par l'assignation qui a suivi le procès-verbal de non-conciliation.

C'est ainsi que dans trois arrêts en date du 18 Janvier 1930 (1), la Cour de Paris a affirmé que le droit de reprise entre définitivement dans le patrimoine du propriétaire le jour où il adresse la notification prévue par l'article 5, et qu'en conséquence seul le refus de renouvellement crée le rapport de droit entre le propriétaire et le locataire, un de ces arrêts d'ailleurs (Affaire Veuve Keen contre Foncière Industrielle et Agricole) n'est pas très ferme sur le principe posé, et par précaution il examine successivement la situation lors de la demande

(1) Paris, 1re Ch., 18 Janvier 1930, Gaz. Pal., 1930. 1. 226. Revue Loyers 1930, p. 358.

en renouvellement du bail, lors du refus et lors de l'assignation introductive d'instance.

La Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation, le 28 Janvier 1930 (1) (Société des Transports Maritimes à Vapeur contre Pellegrini), a posé le même principe ; on lit dans cet arrêt l'attendu suivant :

« Attendu, d'autre part, que l'assignation délivrée le 9 Octobre 1926 était parfaitement régulière, la loi n'ayant pas encore à cette date rendu obligatoire le préliminaire de conciliation, qu'il s'en suivait que les juges devaient se placer au jour de cette assignation pour apprécier la valeur de la demande. »

Malgré l'autorité des arrêts rapportés, il nous semble difficile d'admettre que la qualité des parties doive s'apprécier au jour de l'assignation. On serait ainsi conduit à accorder le bénéfice de nos lois sur les loyers à des individus qui, lors de l'expiration de leur bail, étaient étrangers, et par conséquent inaptes à se prévaloir de ces lois.

En effet, après l'expiration du bail, ces individus ont pu exploiter un commerce dans les conditions de fait prévues par la loi, et de même rester en possession des lieux loués, mais cette situation de fait n'a pu, en ce qui les concerne, créer aucune situation juridique. Comme l'a déclaré Monsieur Pierre Marin (2) : « Dire le contraire serait admettre que l'étranger a pu acquérir des droits qu'il lui était seulement impossible d'exercer. Ce serait admettre qu'il était frappé d'une incapacité de jouissance, ce qui est insoutenable. Les étrangers n'ont pas la jouissance des droits dits civils ».

(1) Cass. req., 28 Janvier 1930, Revue Loyers 1930, p. 499. Dans le même sens : Lyon, 30 Octobre 1929, déjà cité ; Montpellier, 29 Juillet 1929, Gaz. Pal., 1929. 2. 805.

(2) Pierre Marin, art. cité.

Peut-on, pour tourner l'objection, déclarer que le changement de nationalité a un effet rétroactif ?

Evidemment non, un changement de nationalité est dépourvu d'effet rétroactif. L'article 12 de la loi du 10 Août 1927 le déclare d'ailleurs en termes formels : « Les individus qui acquièrent la qualité de français... ne peuvent s'en prévaloir que pour les droits ouverts à leur profit depuis cette époque ».

La solution proposée est donc fort douteuse, un changement de nationalité ne pouvant, sans effet rétroactif, donner une valeur juridique à des faits qui n'en avaient pas auparavant.

— C —

Doit-on se placer au jour de l'expiration du bail ?

On ne peut admettre, ni la date de la promulgation de la loi, ni la date de l'assignation. Il ne reste, croyons-nous, qu'une solution possible : envisager la qualité des parties au jour où le bail prend fin et où le droit à la prorogation ou au renouvellement prend naissance.

Il a été ainsi jugé par un arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation du 28 Janvier 1930 (1) (Epoux Wastiaux contre Epoux Chattelyn). Cet arrêt a décidé que la nationalité du locataire devait s'apprécier au moment de la demande et pendant la période au cours de laquelle il pouvait solliciter le renouvellement de son bail, on y relève à ce sujet l'attendu suivant :

« Attendu que le bail ayant pris fin le 28 Juin 1926, la demande en renouvellement devait être formée au

(1) Cass. req., 28 Janvier 1930, Juris Classeurs, n° du 20 Avril 1930. Gaz. Pal., 1930. 1. 604.

plus tard dans les trois mois à partir du 15 Avril 1927, aux termes de l'article 14 de la loi du 30 Juin 1926 modifié par la loi du 22 Avril 1927, que l'arrêt constate que la dame Wastiaux étant de nationalité belge au moment où elle a formé sa demande et pendant toute la période au cours de laquelle elle pouvait solliciter le renouvellement de son bail, que sa réintégration dans la qualité de française survenue au mois de novembre suivant, ne pouvait plus avoir aucun effet sur la demande... »

De même la Commission supérieure de Cassation, le 3 Mai 1928 (1), a jugé qu'il fallait se placer au moment où la location prend fin pour décider si l'étranger naturalisé a droit ou non au bénéfice de la prorogation.

De même un arrêt de la Cour de Paris du 25 Janvier 1928 (2) a décidé qu'une femme de nationalité américaine qui a loué en France un appartement avant la guerre, reçu un congé pour le premier Octobre 1927 et dont une ordonnance de référé a ordonné l'expulsion ne peut, si elle se marie ensuite avec un Français et acquiert ainsi la nationalité française, soutenir valablement qu'elle a le droit de se prévaloir de cette prorogation ; en effet, dit l'arrêt, l'aptitude du locataire à bénéficier de la loi du premier Janvier 1926 doit exister à l'époque où cesse la location et où le droit à la prorogation aurait pu prendre naissance.

Nous approuvons pleinement les considérations émises dans ces divers arrêts. Puisque c'est à la date où la location prend fin que naissent et produisent effet le droit à la prorogation comme le droit au renouvellement,

(1) Com. sup. Cass., 3 Mai 1928, Revue Loyers, Juillet 1928. Dalloz Hebd. 1928, p. 370. Dans le même sens : Com. sup. Cass., 7 Avril 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 637.

(2) Paris Ch. temp., 25 Janvier 1928, Revue Loyers 1928, p. 406.

c'est par suite à cette date qu'il convient de se placer pour apprécier l'existence ou la non-existence de circonstances permettant aux locataires étrangers de bénéficier des dispositions de nos lois sur les loyers.

Si les circonstances favorables n'existent plus lors de l'expiration du bail, le locataire ne répond pas aux conditions requises par la loi. Si au contraire ces circonstances ne se sont réalisées que postérieurement à cette date, le locataire n'ayant plus alors de titre locatif, ne répond pas davantage aux conditions requises.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Qui a qualité pour apprécier la nationalité ?

Il avait été déjà jugé (1), sous l'empire de la loi du 9 Mars 1918 que la question de savoir quelle était la nationalité des parties était une question préjudicielle. Il en est toujours ainsi : la juridiction spéciale des loyers n'a pas à se prononcer sur la nationalité du propriétaire et du locataire dès lors que celle-ci est contestée. Le juge doit prononcer le sursis et renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction de droit commun (2).

Toutefois c'est le juge compétent en matière de loyers qui a qualité pour vérifier l'accomplissement des conditions exigées par la loi et se prononcer en conséquence sur la nationalité du locataire, du moment que le litige soulevé à ce sujet ne présente pas un caractère sérieux (3).

Il a d'autre part été jugé (4) que, bien que les deux

(1) Cass., 5 Juin 1920, Revue Loyers 1920, p. 549.
(2) Com. sup. cass., 23 Juin 1928, Dalloz Hebd. 1928, p. 450.
(3) Com. sup. cass, 30 juin 1927, Dalloz Hebd. 1927, p. 527. Rej. 2 Avril 1928, Revue Loyers 1928, p. 513.
(4) Seine (Ch. cons.), 14 Janvier 1927. Gaz. Pal., 6 Avril 1927.

parties soient toutes deux étrangères (Belge et Espagnol en l'espèce), la chambre du Conseil était compétente pour statuer sur la demande du propriétaire tendant, sur le fondement de l'extranéité du locataire, au refus de la prorogation prévue par la loi du premier Avril 1926.

Section II

DE LA NATIONALITÉ DES PERSONNES MORALES

En principe les personnes morales comme les personnes physiques peuvent réclamer le bénéfice de nos lois sur les loyers. Une société ou une association peuvent en effet être propriétaires ou locataires, et rien dans le texte de nos lois ne permet de les exclure.

Cependant lorsqu'il s'agit d'une personne morale étrangère, la question se présente différemment.

Nous savons en effet que les individus de nationalité étrangère sont exclus sauf exceptions, celles-ci concernent les étrangers anciens combattants ou ayant des enfants français. Une société étrangère (ou une association) ne pourra évidemment jamais se prévaloir de ces dispositions de faveur, et se trouvera toujours exclue du bénéfice de nos lois (1).

Une seule question se pose donc ici : Comment se détermine la nationalité d'une personne morale, en particulier d'une société ?

D'après l'opinion généralement admise, les sociétés ont pour nationalité celle du pays de leur siège social. Par là on entend le lieu où se trouvent centralisés les

(1) Tr. civ. Seine, 20 Mars 1928, Gaz. Trib., 15 Octobre 1928.

services et où résident les organes directeurs ; le siège social n'est guère sujet à variation et il est facilement déterminable. Ce sont là deux gros avantages, ils ont fait d'ailleurs préférer le système du siège social au système du principal établissement.

C'est en partant de ce point de vue que le Tribunal Civil de la Seine, le 20 Mars 1928 (1), a jugé qu'une Société Commerciale, composée d'associés étrangers, mais dont le siège est en France, a droit au bénéfice de notre loi sur la propriété commerciale ; on remarque notamment dans le jugement les attendus suivants :

« Attendu que la question du critérium légal permettant de déterminer la nationalité d'une société apparaît comme résolue aujourd'hui après avoir soulevé une certaine discussion, qu'une société est un être moral absolument distinct de la personnalité des associés et qu'elle a une nationalité propre, qui se détermine non par celle des associés, ou de la majorité d'entre eux, mais par le lieu de son domicile légal ou principal établissement, que le domicile social attributif de nationalité est là où la société a fixé son siège.

« Attendu, faisant application de ces principes, que le tribunal se trouve en présence d'une société (Société Manfield) régulièrement constituée à Paris, le 8 Juin 1920, ayant son siège rue..... où elle a son domicile légal, qu'elle fait le commerce de la chaussure en France et à Paris, où elle a de nombreux établissements, qu'elle doit être considérée comme Société Française... »

Il a de même été jugé (2) qu'une société anonyme constituée en France et dont le siège social est en France,

(1) Tr. civ. Seine 20 Mars 1928, Gaz. Trib., 15 Octobre 1928.
(2) Paris (1re Ch.), 13 Mai 1929, Gaz. Pal., 1929. 2. 271. *Revue Loyers* 1930, p. 114.

est une Société Française, bien que la totalité du capital social appartienne à des étrangers et que ceux-ci soient en majorité dans le conseil d'administration.

Le système du siège social a cependant été vivement attaqué, la guerre en a montré les dangers. On s'est aperçu pendant celle-ci que pour avoir fait abstraction de la nationalité des associés, on avait laissé toute liberté à des groupements cachant des agissements étrangers. En présence de cette situation on a dû alors s'attacher à l'examen de la réalité des faits.

Après guerre, instruit par l'expérience acquise, on a proposé de donner aux sociétés la nationalité de ceux qui les contrôlent. Cette solution était excellente ; malheureusement, le danger passé, la jurisprudence est revenue purement et simplement au critérium ancien du siège social. A peine trouve-t-on, de ci, de là, un écho des anciennes préoccupations.

C'est ainsi que la Cour de Cassation, dans un arrêt du 24 Décembre 1928 (1), constate : D'une part que la Société propriétaire (Société Anonyme « La Soie Artificielle de Calais ») a son siège social en France, et que, si ces capitaux sont en majeure partie fournis par des Anglais, ils sont employés en France, et d'autre part que cette Société n'est ni la succursale d'une Société Anglaise, ni une personne interposée agissant pour le compte d'une telle société ; et déclare en conséquence que ladite société est française et capable, par application des articles 5 et 19 de la loi du 30 Juin 1926, d'exercer la reprise de locaux loués.

Donc seules les Sociétés Françaises peuvent en fait se prévaloir de notre législation sur les loyers, et par Sociétés Françaises il faut entendre les sociétés ayant leur siège social « réel » en France.

---

(1) Cass. req., 24 Décembre 1928, Gaz. Pal., 1929. 1. 124.

DEUXIÈME PARTIE

LES CONVENTIONS DIPLOMATIQUES

Il a été établi dans la première partie de cette étude que les droits reconnus aux locataires comme aux propriétaires étrangers par les lois des premier Avril 1926 et 30 Juin 1926 étaient des droits civils au même titre que l'hypothèque légale de la femme mariée, le droit de citer les étrangers devant les tribunaux français dans certaines conditions prévues par l'article 14 du Code Civil, la caution judicatum solvi.

Mais jusqu'ici la situation des étrangers n'a été envisagée que du point de vue du droit commun, abstraction faite des traités, pour le cas d'existence de ceux-ci on a simplement signalé l'exigence d'une double réciprocité : diplomatique et législative.

Il importe maintenant d'étudier le sort réservé aux locataires et propriétaires étrangers par les conventions diplomatiques existantes, et de tracer auparavant, dans

ses grandes lignes, le système suivi pour les droits privés en général (en l'absence de textes spéciaux) en cas d'existence de celles-ci.

Ce système se résume dans la double exigence de l'article 11 du Code Civil : réciprocité diplomatique et réciprocité législative. Pour qu'un étranger jouisse en France d'un de nos droits civils, il faut qu'il existe entre son pays et le nôtre un traité prévoyant expressément le droit visé, c'est la réciprocité diplomatique, et il faut en outre que ce droit existe chez lui et soit reconnu aux Français, c'est la réciprocité législative.

On conçoit très bien l'exigence de la réciprocité législative. Sans elle, en effet, les étrangers pourraient se prévaloir en France des droits civils que la jurisprudence leur refuse sous la seule condition que nos nationaux en aient la jouissance chez eux. Cette réciprocité de fait constituerait une garantie insuffisante, elle permettrait aux nations étrangères, au gré de leurs désirs, de faire obtenir à leurs sujets le bénéfice de tels ou tels de nos droits civils.

Mais on s'explique moins bien, à première vue, l'exigence de la réciprocité législative.

Si les sujets ressortissants de certains pays, en effet, sont amenés à bénéficier chez nous de tel ou tel droit qui n'existe pas chez eux, la situation inverse peut également se produire et il s'établit en définitive un certain équilibre. En admettant même que cet équilibre ne se trouve pas suffisamment réalisé, il est loisible à la France de dénoncer la convention conclue et d'en négocier une nouvelle.

Ces arguments ne manquent pas de valeur, ils ne semblent cependant pas décisifs.

Il est d'abord bien hypothétique de parler d'équilibre, il se peut qu'une seule des deux nations en présence crée des dispositions législatives originales, il se peut d'autre part que le bénéfice de certaines de ces dispositions puisse sans inconvénients être étendu à tous, tandis qu'il soit nécessaire de limiter l'octroi des autres aux seuls nationaux.

Doit-on alors, pour remédier à des défauts de détail, anéantir une convention internationale ? Le remède paraît pire que le mal ; mieux vaut, semble-t-il, vivre sous le régime peut-être un peu mesquin de l'article 11 du Code Civil, que de se trouver dans l'alternative ou de supporter de mauvaise grâce certains effets fâcheux des lois, ou de provoquer de redoutables froissements dans les relations internationales.

On doit donc s'en tenir strictement aux dispositions de l'article 11, et exiger à la fois la réciprocité diplomatique et la réciprocité législative. Comme le déclare Monsieur Baudry-Lacantinerie (1) :

« Les droits civils dont un étranger jouit en France ne sont pas tous les droits civils accordés aux Français dans le pays de cet étranger par sa loi nationale, mais seulement ceux dont ils jouissent dans ce pays en vertu d'un traité passé entre lui et la France ; quant à ces droits, d'ailleurs, il en jouit juste dans la mesure où un Français de même condition en jouirait à l'étranger, alors même que le traité qui les a reconnus à nos nationaux ne les aurait pas réciproquement stipulés en faveur des étrangers résidant en France : L'article 11 produit à lui seul les effets de cette stipulation. »

(1) G. Baudry-Lacantinerie et M. Houques-Fourcade. I. N° 632.

La jurisprudence est dans ce sens et applique à la lettre l'article 11, l'arrêt classique en la matière est celui rendu par la Cour de Cassation, le 27 Janvier 1903 (1), au sujet de la question de l'hypothèque légale de la femme mariée.

Une dame Monnet, sujette ressortissante du canton de Vaud, en Suisse, demandait collocation au rang de son hypothèque légale sur le prix provenant de la vente d'immeubles appartenant à son mari. On lui objectait que l'hypothèque légale de la femme mariée étant une institution de Droit Civil, elle ne pouvait s'en prévaloir qu'à la condition d'établir qu'une femme française dans son canton, serait autorisée à faire valoir la même sûreté.

Il était impossible de fournir cette preuve : l'hypothèque légale de la femme mariée n'étant pas admise par la législation du canton de Vaud. A quoi la dame Monnet répondait que la convention franco-suisse du 23 Février 1882, accordant l'assimilation au national, devait s'interpréter comme portant dérogation à la règle de réciprocité inscrite dans l'article 11 de notre Code.

La Cour de Cassation a rendu, dans cette affaire, l'arrêt suivant :

« Attendu que l'hypothèque légale au profit des femmes mariées ne relève pas du droit des gens, qu'elle est une création de la loi positive, destinée à régler dans les pays où elle est instituée, la condition et les attributs des femmes investies de cette garantie et leur confère ainsi un droit civil.

« Attendu qu'aux termes de l'article 11 du Code Civil, l'étranger jouira en France des mêmes Droits Civils

(1) Req., 27 Janvier 1903. D. P. 1903. 1. 249.

que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra.

« Attendu que d'après l'article premier du traité d'établissement conclu entre la France et la Suisse, le 23 Février 1882, « Les Français seront reçus et traités dans chaque canton de la Confédération, relativement à leurs personnes et à leurs propriétés, sur le même pied et de la même manière que le sont ou pourront l'être à l'avenir les ressortissants des autres cantons » et d'après l'article 3. « Les Suisses jouiront en France des mêmes droits et avantages que l'article premier ci-dessus assure aux Français en Suisse.

« Attendu que la demanderesse en Cassation ne pouvait se prévaloir de ces dispositions pour exercer sur un immeuble situé en France l'hypothèque légale créée par la loi française en faveur de la femme mariée, que si cette hypothèque était également établie par la législation de son canton et pouvait être, par suite, invoquée dans ce canton par une femme française.

« Attendu qu'il n'en est pas ainsi. »

Cette jurisprudence est constante, récemment encore, le 25 Mars 1926, le même point de vue a été défendu par un jugement du Tribunal Civil de la Seine (1) qui a refusé à une dame Hoornaert, de nationalité belge, le droit d'invoquer l'hypothèque légale de la femme mariée sur un immeuble de son mari, situé en France.

« Attendu que l'hypothèque légale constitue un droit que la loi française n'accorde qu'à ceux qui ont en France la jouissance des droits civils ; que la dame Hoornaert

(1) Tr. civ. Seine, 25 Mars 1926, Dalloz Hebd. 1926, p. 343.

étant devenue étrangère par son mariage, ne pourrait se prévaloir de ce droit qu'autant qu'il aurait été consenti aux sujets belges en vertu d'une convention diplomatique conférant à ceux-ci le bénéfice des droits civils en France.

« Attendu qu'aucune convention de ce genre n'existe entre la France et la Belgique. » (1)

Cette décision comme la précédente est conforme à la jurisprudence établie. Les tribunaux français considérant l'hypothèque légale de la femme mariée comme une création de la loi positive établie en principe exclusivement en faveur des Françaises, n'admettent au bénéfice de cette disposition, en dehors de celles-ci que les femmes étrangères ressortissantes d'un pays lié avec la France par une convention diplomatique de réciprocité permettant aux Français d'exercer l'hypothèque légale de ce pays. Il faut donc nécessairement une certaine similitude dans les institutions des deux pays, et c'est ainsi qu'il a été jugé par un arrêt de la Cour de Paris du 13 Août 1889 (2) que le

(2) On peut se demander si c'était bien une question de droit des étrangers que les juges avaient à résoudre dans ces espèces.

Il semble bien que l'hypothèque légale de la femme mariée, comme toute autre hypothèque, soit du droit des gens, donc accessible aux étrangers comme aux nationaux. Et la jurisprudence raisonne sur un faux point de départ lorsqu'elle se préoccupe des conditions auxquelles les étrangères pourraient se prévaloir sur les immeubles de leurs maris situés en France de l'hypothèque légale française. Ce n'est pas en effet, à la loi française, mais à la loi nationale étrangère qu'il appartient en vertu des principes généraux du droit international d'instituer à leur profit une garantie pour leurs reprises.

La question n'est donc pas de savoir si les étrangères peuvent invoquer en France l'hypothèque légale française, la loi française n'ayant aucune qualité pour leur octroyer cette garantie, elle est de savoir si en fait l'organisation française de l'hypothèque légale correspond à un exercice possible en France de l'hypothèque légale étrangère.

C'est pour ces raisons que nous n'envisageons ces arrêts que comme l'expression d'une tendance.

(2) Paris, 13 Août 1889, D. P. 1890. 2. 151.

système turc des droits de préférence et d'antériorité offrait avec notre hypothèque légale une analogie suffisante pour que le protocole diplomatique franco-ottoman du 9 Juin 1868 put s'appliquer.

Les solutions données sont les mêmes pour les droits civils autres que l'hypothèque légale de la femme mariée, la jurisprudence exige toujours, conformément à l'article 11 du Code Civil, à la fois la réciprocité diplomatique et la réciprocité législative.

Avant d'étudier spécialement la question des loyers, il reste à déterminer, dans cet exposé du droit commun, la portée respective des différents traités qui se présenteront par la suite.

On peut classer ceux-ci en quatre groupes :

Les traités de réciprocité stricte ;

Les traités accordant la jouissance de tous les droits civils sans condition de réciprocité absolue ;

Les traités à objet limité ;

Et les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée.

Les traités de réciprocité stricte sont ceux auxquels l'article 11 du Code Civil fait spécialement allusion. Par le moyen de ces traités, l'étranger ne jouit en France d'un droit civil que si ce droit existe dans son pays et est accordé aux Français. La réciprocité doit exister de droit à droit, trait pour trait. Comme exemples de ce genre de traités on peut citer, entre autres, la Convention consulaire Franco-Espagnole du 7 Janvier 1862, dont les articles 1 et 2 sont conçus littéralement comme suit :

Article premier. — « Les sujets des deux pays pourront voyager et résider sur les territoires respectifs com-

me les nationaux, s'établir où ils le jugeront convenable pour leurs intérêts, acquérir et posséder toute espèce de biens meubles ou immeubles ; exercer toute espèce d'industrie, faire le commerce tant en gros qu'en détail, louer les boutiques et magasins qui leur seront nécessaires... en observant, dans tous les cas, les conditions établies par les lois et règlements en vigueur pour les nationaux... »

Article deuxième. — « Les Français en Espagne et les Espagnols en France jouiront réciproquement d'une constante et complète protection pour leurs personnes et leurs propriétés... et jouiront enfin des mêmes droits ou avantages déjà accordés ou qui seraient accordés aux nationaux. » (1)

Et la Convention consulaire Franco-Américaine du 23 Février 1853, dont l'article 7 se termine ainsi :

« Le gouvernement français reconnaît aux citoyens des Etats-Unis le droit de jouir en France en matière mobilière, immobilière et de succession, du traitement identique dont jouissent en France, en pareille matière, les citoyens français. » (2)

Les traités accordant la jouissance de tous les droits civils sous condition de réciprocité absolue sont au contraire en opposition complète avec la lettre de l'article 11 ; mais il convient de remarquer que ce dernier article n'est qu'un texte de loi comme un autre, il peut y être dérogé. Les bénéficiaires de ces traités ont la jouissance de tous les droits civils en France sans avoir à jus-

(1) Sirey 1862. 4. 22 ; D. P. 1862. 4. 32 ; Niboyet et Goulé, t. I, p. 450.

(2) Niboyet et Goulé, t. I, p. 481.

tifier au préalable que les droits dont ils cherchent à se prévaloir sont accordés chez eux à nos nationaux. On cite à titre d'exemple la Convention Franco-Danoise du 9 Février 1910, on verra par la suite ce qu'il convient de penser de cette opinion.

D'autres traités ont un objet nettement déterminé, ils sont limités à telle ou telle catégorie de droits civils, tel est le traité Franco-Suisse du 15 Juin 1869 visant certaines matières de compétence judiciaire.

On rencontre enfin des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée ; par là il faut entendre une clause prévoyant que, pour tout ou partie des matières faisant l'objet du traité envisagé, les sujets ressortissants de chacun des Etats contractants bénéficient dans l'autre Etat des mêmes droits et avantages que ceux dont bénéficient, dans cet Etat, les étrangers de la nation la plus favorisée. Il est difficile de déterminer les matières auxquelles cette clause se réfère, on peut citer cependant comme particulièrement précise la Convention d'établissement Franco-Belge du 6 Octobre 1927, qui déclare :

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le séjour, l'établissement ainsi que l'exercice du commerce, de l'industrie et des professions.

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la possession, l'acquisition, l'occupation et la location de tout bien meuble ou immeuble. Ils pourront dans les

mêmes conditions disposer de ces biens et les aliéner. » (1)

Le système de droit commun étant précisé, la question se pose de savoir, dans cette seconde partie de notre étude, s'il s'applique dans le domaine des lois sur les locaux à usage d'habitation et de commerce.

Un premier chapitre sera consacré à la législation sur les locaux à usage d'habitation.

Un second chapitre sera consacré à la législation sur la propriété commerciale.

---

(1) Niboyet et Goulé, t. I, p. 394.

CHAPITRE PREMIER

Prorogation et droit de reprise

La question de la valeur des conventions diplomatiques en matière de législation sur les loyers est prévue, en ce qui concerne le locataire, par l'article 4, premier alinéa modifié de la loi du premier Avril 1926, qui déclare :

« N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation :

« 1° Les étrangers... sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la présente loi. »

Et en ce qui concerne le propriétaire, par l'article 5 de la même loi, ainsi conçu :

« Le droit à la prorogation n'est pas opposable au propriétaire de nationalité française... »

Il résulte de ces textes que la loi distingue, au moins pour le locataire, entre les conventions antérieures et celles postérieures au jour de la promulgation ; ce cha-

pitre sera en conséquence divisé en deux sections consacrées : la première à l'étude des conventions postérieures à la loi, la seconde à l'étude des conventions antérieures.

Section I

CONVENTIONS POSTÉRIEURES

L'article 4 modifié de la loi du premier Avril 1926 qui énumère dans son alinéa premier les étrangers n'ayant pas droit au bénéfice de la prorogation se termine par la disposition suivante : « et sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la présente loi ».

Il semble bien résulter de ce texte que le gouvernement ne pourrait pas, sans se mettre en contradiction avec la loi, faire de nouvelles conventions étendant le nombre des étrangers admis à bénéficier de la prorogation ; en observant toutefois que si une pareille convention avait été conclue et ensuite approuvée par une loi, celle-ci pourrait porter atteinte à la règle posée (1).

Cette disposition, pourtant formelle, de la loi, a été très critiquée. Certains auteurs même lui dénient toute autorité.

(1) Voir dans ce sens : Lyon 30 Octobre 1929, Gaz. Pal., 20 Novembre 1929, Revue Loyers 1930, p. 131.

La question présente un intérêt dès maintenant ; il existe en effet plusieurs conventions diplomatiques postérieures à la loi et conclues dans le but d'accorder aux sujets ressortissants de certaines nations étrangères le bénéfice de nos lois sur les loyers. Nous citerons, entre autres, la Convention d'Etablissement Franco-Belge, du 6 octobre 1927, la convention de commerce, de navigation, et d'établissement Franco-Grecque du 11 mars 1929 (approuvé par la loi du 11 septembre 1929 et promulguée par décret du 22 octobre 1929) et la Convention Franco-Cubaine du 6 novembre 1929.

Dès d'abord une question se pose :

A quelle date doit-on se placer pour apprécier l'existence de la convention diplomatique, est-ce au premier Avril 1926, date de la première loi ou au 29 Juin 1929, date de la seconde ?

Il faut envisager la situation au premier Avril 1926, la loi nouvelle n'est point en effet une loi distincte. Elle consiste en un « article unique », modifiant seulement diverses dispositions de la loi précédente. On doit en conclure que les mots « la présente loi » ont toujours le même sens dans l'article 4 qui n'a subi que des retouches de détail (en particulier suppression de la clause prévoyant l'admission à domicile), et qu'il y a lieu par conséquent de continuer de se placer au premier Avril 1926, pour déterminer les conventions diplomatiques qui par leur date rentrent dans les prévisions du législateur (1).

Mais cette question de dates est peu de chose. Il convient par contre d'étudier de très près l'opinion professée par certains auteurs, opinion qui ôterait toute valeur à la disposition du législateur si elle était admise par la jurisprudence, et qui soulève en outre la redoutable question de savoir si le Gouvernement peut passer une convention allant à l'encontre de la loi. Faisons auparavant justice de l'allusion faite à la rapidité du travail parlementaire ; en effet, si avant la discussion devant les Chambres, de la loi du 29 Juin 1929 on pouvait prendre prétexte de la rapidité du travail parlementaire — constater, à juste titre d'ailleurs, que cette réserve si importante de la loi n'avait pas attiré la moindre attention (puisque c'est seulement après coup, le 11 Août 1926,

(1) Voir cependant en sens contraire : Tr. civ. Seine (Ch. cons. 4e sect.), 2 Avril 1930. Revue Loyers 1930, p. 786.

qu'un député, Monsieur Garchery, a posé par écrit la question au Ministre des Affaires Etrangères (1), qui s'est borné à lui répondre que seule l'autorité judiciaire avait qualité pour donner la solution) — on ne peut plus penser la même chose aujourd'hui.

En effet, lors de la discussion de la loi du 29 Juin 1929, Monsieur Delmont, dans son rapport (2), a attiré d'une façon particulière l'attention du Parlement sur ce point, et déclaré notamment :

« Une autre difficulté provient de la clause du paragraphe premier qui refuse le bénéfice de la prorogation aux étrangers (sous réserve) de l'application des conventions existant au jour de la promulgation de la présente loi.

« C'est en vertu de cette clause que les tribunaux ont estimé ne pas devoir tenir compte de la Convention Franco-Belge d'établissement du 6 Octobre 1927 qui a été conclue en partie pour assurer aux Français en Belgique et aux Belges en France le bénéfice de leurs législations respectives sur les loyers... »

Et, ce qui nous intéresse davantage ici, Monsieur Delmont a conclu à l'abrogation de cette disposition.

« En résumé, la mise en œuvre rigoureuse des principes du droit international serait théoriquement suffisante pour assurer l'exacte application des conventions, sans qu'il fût apporté de changement à la loi du premier Avril 1926, mais cette application se heurte à une interprétation jurisprudentielle que seule une abrogation du paragraphe premier pourra faire céder, parce qu'elle est

(1) J. O. Débats parlementaires, Ch., 27 Août 1926.
(2) Rapport de Monsieur Delmont, n° 1227, p. 34.

fondée sur les confusions même que crée le texte. L'abrogation est préférable à une modification... »

On ne peut donc plus prétendre aujourd'hui que l'expression « jour de la présente loi » a été insérée dans le texte par surprise, puisque le législateur, contrairement à la solution qui lui a été proposée, a maintenu le statu quo.

Mais l'œuvre du législateur a soulevé de la part des divers auteurs des critiques beaucoup plus graves ; Monsieur Niboyet, notamment, dans un article sur « La législation des loyers en France, le droit constitutionnel et le droit international » (1) examinant cette question, écrit:

« Quelle est la portée de cette disposition ? Nous ne craignons pas de dire qu'elle est absolument nulle comme effet... Il y a selon nous dans le texte qu'un simple avis donné au Gouvernement que le Parlement n'est pas favorable à des traités destinés à améliorer la situation des étrangers... La réserve de la loi de 1926, qui figure encore dans la loi de 1929 n'a qu'une portée platonique. »

C'est également Monsieur Champcommunal, qui déclare (2) :

« De ce texte il résulterait que les traités, conclus après le premier Avril 1926, ne produisent sous ce rapport aucun effet. La conséquence est si manifestement absurde qu'on est d'accord pour l'écarter et tenir compte des conventions diplomatiques conclues ou à conclure qui seraient de nature à être invoquées dans le débat. »

Un certain nombre d'auteurs s'accordent donc pour trouver « absurde » la disposition du législateur, il faut

(1) Revue de Droit int. privé 1929, p. 592.
(2) Note sous Com. sup. Cass., 1er Août 1927 (Revue de droit int. privé 1928, p. 91).

croire d'ailleurs que dans nos lois sur les loyers beaucoup de choses sont anormales, puisque, depuis plusieurs années, elles nous permettent d'assister à ce spectacle rare d'une mésentente complète et prolongée entre le Parlement et le Gouvernement.

Nous ne trouvons cependant rien de particulièrement choquant dans la solution donnée par la loi, la situation est en effet la suivante :

Le Parlement vote une loi sur les loyers et prononce l'exclusion de principe des étrangers ; il peut le faire, puisque les droits conférés par cette loi sont des droits civils stricto sensu.

Il déclare ensuite que, par exception, les sujets ressortissants de pays liés avec la France par des conventions diplomatiques antérieures à la date de la loi pourront se prévaloir de celle-ci.

Admettons un instant que cette disposition n'existe pas et qu'un pays lié avec le nôtre par un traité, ait une législation semblable sur les loyers dont le bénéfice soit reconnu aux Français. Les sujets ressortissants de ce pays peuvent-ils invoquer notre législation sur les loyers ? Il faut répondre par l'affirmative si le traité est un traité accordant la jouissance de tous les droits civils sans condition de réciprocité absolue ou si c'est un traité de réciprocité stricte dans lequel la question des loyers se trouve expressément prévue. Dans tous les autres cas les sujets ressortissants de ces pays ne bénéficient pas de la loi.

Mais il se trouve que le législateur a prévu expressément cette question, cela change-t-il quelque chose à la solution à donner ? Certainement non, ceux qui bénéficiaient de la loi ne gagnent rien à l'affaire, et les autres

n'ont pas plus de droits qu'auparavant, l'article 11 du Code Civil étant toujours présent pour leur opposer l'exigence d'une double réciprocité : diplomatique et législative.

Alors, dira-t-on, le législateur a alourdi son œuvre de phrases sans portée ?

Nous attendions précisément cette objection. Non, le législateur n'a pas fait œuvre inutile, en parlant des conventions antérieures à la date de la promulgation de la loi, il a par là même manifesté formellement son intention de refuser le bénéfice de nos lois sur les loyers à ceux qui invoquent une convention postérieure et c'est son droit.

Le Parlement a le droit et le pouvoir de défendre au Gouvernement d'accorder, dans les conventions diplomatiques qu'il pourra passer par la suite avec les autres nations, le bénéfice de certaines dispositions légales. En présence d'une semblable interdiction le Gouvernement ne peut passer outre sans violer une des théories essentielles de notre organisation administrative : la théorie de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, comme le déclare Monsieur Barthélémy (1) :

« Le pouvoir exécutif ne peut pas, par ses actes, contredire ou modifier une disposition législative. Il ne peut rien ajouter aux lois qui n'y soit implicitement contenu. »

Nous trouvons donc l'œuvre du législateur absolument normale. Il semble d'ailleurs que la jurisprudence aboutisse aux mêmes conclusions ; c'est ainsi qu'un juge-

(1) Barthélémy. Traité de Droit administratif, 1926, p. 15.

ment du Tribunal Civil de la Seine du 21 Janvier 1930 (1), rendu dans un litige opposant un locataire français à un propriétaire belge, qui prétendait reprendre un pavillon d'habitation lui appartenant et invoquait à cet effet la Convention d'établissement Franco-Belge du 6 Octobre 1927, a refusé le droit de reprise :

« Attendu qu'il ne saurait être fait état de cette convention, qu'il ressort, en effet, des dispositions de l'article 4, paragraphe premier, de la loi du premier Avril 1926 que, pour que les étrangers puissent se prévaloir des conventions diplomatiques leur donnant en France, en matière de loyers, les mêmes droits qu'aux Français, ces conventions doivent avoir pris naissance avant la promulgation de ladite loi, que la convention dont excipe le demandeur n'a été passée qu'en 1927 ; qu'il ne peut donc bénéficier du droit de reprise. »

Evidemment lorsqu'on parcourt les décisions des tribunaux belges le point de vue change : le bénéfice de la loi belge sur les prorogations de loyers est reconnu aux Français :

« Attendu que le Traité Franco-Belge du 6 Octobre 1927 a été négocié par le Gouvernement belge en vue d'obtenir pour ses nationaux établis en France, le bénéfice total des lois sur les loyers et sur la propriété commerciale. » (2)

Cette divergence entre les décisions rendues par les tribunaux des deux nations voisines et amies est regrettable ; nous aimerions voir reconnaître aux Belges le bénéfice de nos lois sur les loyers, mais dans l'état actuel des choses, cela semble impossible.

(1) Ch. cons. Seine (5e section), 21 Janvier 1930, Revue Loyers 1930, p. 293.

(2) Tr. civ. Bruxelles. Ch. des appels de loyers, 31 Mai 1928. Clunet, 1929, p. 203.

Section II

CONVENTIONS ANTÉRIEURES

La loi du premier Avril 1926 dans son article 4 modifié, déclare que les étrangers n'ont pas en principe droit au bénéfice de la prorogation « sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la loi ». Cette disposition, on l'a constaté dans la première section de ce chapitre, est en harmonie avec l'article 11 de notre Code Civil. Ce dernier article a déjà été longuement étudié, il n'admet les étrangers au bénéfice de nos droits civils que s'ils établissent entre leur pays et le nôtre l'existence d'une double réciprocité : législative et diplomatique (étant entendu en ce qui concerne cette dernière que les traités répondant aux exigences du Code Civil, sont les traités de réciprocité stricte).

Il ne peut par contre être question, tout au moins pour l'instant, des étrangers propriétaires, l'article 5 de la loi du premier Avril 1926 n'accordant le droit de reprise qu'au propriétaire de nationalité française.

Nous disons « pour l'instant », car une circulaire ministérielle du 22 Juillet 1929 a donné de nos lois sur les loyers une interprétation nouvelle qui, si elle était admise par nos tribunaux, permettrait à presque tous les étrangers, tant locataires que propriétaires, de se prévaloir de ces lois comme d'ailleurs des lois sur la propriété commerciale.

Cette circulaire, qui est l'aboutissement d'un long conflit entre les Chambres et le Gouvernement, a eu un retentissement considérable. Il est nécessaire, pour en bien saisir la portée, d'en rechercher les causes.

L'interprétation traditionnelle de nos tribunaux a été combattue pour la première fois lors de la discussion au Sénat de la loi du 22 Avril 1927. Le 8 Avril 1927, le Garde des Sceaux donna en effet lecture d'une note de son collègue des Affaires Etrangères de laquelle il résultait que les sujets ressortissants de tous les Etats ayant conclu avec la France des traités d'établissement devaient être considérés comme admis à la jouissance des droits civils sans condition de réciprocité. Cela tendait, vu le nombre des traités de cette nature, à ôter toute portée pratique aux prohibitions édictées par le législateur.

Cette intervention du Garde des Sceaux, faite « par devoir de solidarité ministérielle » provoqua une vive réplique de Monsieur Jenouvrier (1), qui rappela en ces termes la règle de réciprocité posée par l'article 11 du Code Civil.

« Messieurs, je comprends très bien les réserves académiques de Monsieur le Garde des Sceaux sur la lettre de Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères.

Monsieur le Garde des Sceaux. — Pas académiques, diplomatiques.

Monsieur Jenouvrier. — C'est parfois la même chose.

Monsieur le Garde des Sceaux, en effet, connaît le Code Civil, tandis que, paraît-il, cette connaissance n'est pas obligatoire dans la diplomatie.

Or, aux termes de l'article 11 du Code Civil, « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ».

(1) J. O., 9 Avril 1927, pages 424 et s.

Les étrangers qui sont en France jouiront de tous nos droits, à la seule condition que nos nationaux jouissent dans leur pays des droits qu'ils ont eux-mêmes.

Cela étant, je ne comprends pas la susceptibilité de Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères. Il en joue depuis des années devant le Parlement, à ce point qu'il nous a imposé, à nous parlementaires français, cette humiliation véritable de consentir l'abrogation d'une loi que nous avions votée et qui obligeait l'étranger à payer des droits de mutation plus élevés que les Français, mais sous la réserve bien entendu de l'article 11 du Code Civil.

J'insiste donc avec Monsieur le Président de la Commission de législation pour que le Sénat veuille bien maintenir notre texte qui n'est combattu que diplomatiquement du reste par le Gouvernement. »

Et le Sénat maintint le texte.

L'expression de la même conviction se retrouve quelques jours plus tard dans une réponse du ministre à une question écrite d'un député (1) :

« Les conventions auxquelles les parties de nationalité étrangère peuvent être tentées de se référer en matière de loyers ne contiennent aucune clause visant expressément les cas qui font l'objet des dispositions de la loi du premier Avril 1926. C'est par application des principes qui sont ou paraissent reconnus dans les accords conventionnels au sujet de la condition des ressortissants respectifs de chacun des Etats contractants sur le territoire de l'autre que le bénéfice de ladite loi se trouve, le cas échéant, invoqué par les intéressés et leur

(1) Question de M. Bonnet de Paillerets, député, du 31 Mars 1927, J. O., 21 Avril 1927, Clunet, 1927, 776.

sera éventuellement attribué. Il appartient aux tribunaux d'interpréter à cet effet pour le règlement de litiges privés les textes dont il s'agit et le Ministre des Affaires Etrangères ne saurait sans empiéter sur les attributions des autorités judiciaires formuler un avis quelconque touchant leur caractère et leur portée. »

Cependant la jurisprudence, loin d'évoluer dans le sens désiré, s'était au contraire à l'époque que nous envisageons, fixée définitivement dans le sens de l'exclusion des étrangers.

En présence de cette situation le Ministre des Affaires Etrangères ne fit plus de déclarations de principe.

Mais le 6 Octobre 1927 fut signée une convention d'établissement entre la France et la Belgique, conçue spécialement en vue de conférer aux Belges le bénéfice de notre législation sur les loyers et la propriété commerciale, ainsi qu'il résulte d'une déclaration formelle faite par le Commissaire du Gouvernement à la Chambre des Députés, le 28 Mai 1929 (1) :

« Les tribunaux, a dit ce commissaire, accordaient à certains ressortissants étrangers en application des traités, la prorogation... tandis que les Belges, qui ne pouvaient invoquer aucune convention, se trouvaient écartés du bénéfice de la loi. Pour arriver à donner aux Belges un droit que d'autres étrangers possédaient, nous avons conclu avec la Belgique, le 6 Octobre 1927, une Convention d'établissement.

« Le texte de la convention est d'ailleurs très clair à ce sujet, car l'article 2 s'exprime ainsi : « Les sujets ressortissants de chacune des parties contractantes jouiront

(1) J. O. 29 mai 1929. Déb. Parl. Chambre, 1re séance du 28 Mai, 1929, p. 1729.

sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la possession, l'acquisition, l'occupation et la location de tout bien meuble ou immeuble. »

L'état de chose antérieur se maintint néanmoins, même pour les Belges. En effet, d'une part la convention n'a pas été ratifiée, et ne vaut pas en conséquence en matière de législation sur les locaux d'habitation, d'autre part il n'existe pas en Belgique de législation analogue en matière de propriété commerciale.

Cependant des réclamations de plus en plus vives étant faites par les Etats étrangers, le Ministre des Affaires Etrangères, dans une situation évidemment très fâcheuse, s'efforça de modifier la situation dans un sens favorable aux étrangers, en dehors des Chambres.

Ce fut d'abord la signature de la convention Franco-Hellénique du 11 Mars 1929 (1). Ce fut ensuite un échange de lettres entre le Ministre des Affaires Etrangères et l'Ambassadeur de la Grande-Bretagne à Paris, les 21 et 25 Mai 1929 (2), portant interprétation de la Convention Franco-Britannique du 28 Février 1882.

Nous arrivons ainsi à la date du 28 Mai 1929 ; date capitale, car c'est à compter de ce jour que le désaccord entre les Chambres et le Gouvernement, au sujet du problème des loyers, se révéla irrémédiable.

En effet, la loi sur les prorogations des locaux d'habitation étant en discussion devant les Chambres, le Ministre des Affaires Etrangères délégua le 28 Mai 1929, comme Commissaire du Gouvernement, Monsieur Na-

(1) Niboyet et Goulé suppl., 1929, p. 92.
(2) J. O., 20 Juillet 1929, p. 9.162 ; Niboyet et Goulé, suppl., 1929, p. 51.

vailles-Labatut, celui-ci exposa à la Chambre des Députés le point de vue du Gouvernement (1). Il s'efforça de démontrer qu'un amendement présenté par Monsieur Georges Pernot, et reprenant le texte de l'article 4, alinéa premier, supprimé par la Commission de législation de la Chambre sur les instances du Gouvernement, présentait peu d'intérêt pour cette raison que la plupart des traités d'établissement conclus par la France ont pour effet de concéder aux étrangers la jouissance de tous nos droits civils sans condition de réciprocité.

Le Commissaire du Gouvernement fit également certaines déclarations troublantes qui soulevèrent les protestations des députés, nous reproduisons le passage qui donna lieu à ces interruptions, on remarquera que le Commissaire passa outre et continua son exposé. Moyen infaillible évidemment pour éviter toute discussion dangereuse ! Les paroles suivantes furent échangées :

Le Commissaire du Gouvernement. — Le Ministre des Affaires Etrangères a parfaitement le droit, de par ses attributions, de déclarer quel est le sens et la portée des dispositions insérées dans les actes diplomatiques.

Ainsi, le jour où le Gouvernement français déclarerait qu'un traité signé avec une puissance étrangère accorde aux ressortissants de celle-ci le bénéfice de la prorogation, les tribunaux seraient, à mon avis, tenus d'adopter cette interprétation.

M. Charles de Lasteyrie. — Et l'indépendance du pouvoir judiciaire ?

M. Jean Lerolle. — Et la séparation des pouvoirs.

Le Commissaire du Gouvernement. — Si nous n'arri-

(1) J. O. 29 Mai 1929. Deb. Parl. Chambre, 1re séance du 28 Mai 1929, p. 1729 et s.

vons pas à nous entendre par ce moyen, que se passera-t-il ?

L'intervention de Monsieur de Navailles-Labatut ne donna pas le résultat espéré. L'amendement de Monsieur Georges Pernot tendant à rétablir l'article 4 premier alinéa de la loi du premier Avril 1926 fut adopté : comme par le passé, les étrangers étaient exclus.

A partir de ce moment le conflit était devenu insoluble.

Il y eut encore un nouvel échange de lettres entre le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre de Suisse à Paris, les 11 et 26 Juillet 1929, portant interprétation du traité d'établissement Franco-Suisse du 23 Février 1882 (1).

Ce fut enfin le 22 Juillet 1929, la lettre du Ministre des Affaires Etrangères au Garde des Sceaux, lettre que ce dernier porta à la connaissance des magistrats du Ministère Public par une circulaire insérée au « Journal Officiel » du 13 Août 1929 (2).

Vu l'extrême importance de cette lettre pour les questions qui nous occupent, nous en reproduisons presque intégralement la teneur :

CIRCULAIRE ADRESSÉE PAR LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, A MM. LES PREMIERS PRÉSIDENTS ET PROCUREURS GÉNÉRAUX AU SUJET DE L'INTERVENTION DES CONVENTIONS DIPLOMATIQUES, EN MATIÈRE DE LÉGISLATION SUR LES LOYERS.

Je vous adresse, sous ce pli, le texte d'une lettre que m'a fait parvenir à la date du 22 juillet dernier, M. le Ministre des Affaires Etrangères relativement à l'application et à l'interpré-

(1) J. O., 6 Août 1929. Niboyet et Goulé, Supp. 1929, p. 73.
(2) La lettre du 22 Juillet 1929 se trouve dans : J. O., 13 Août 1929 ; Gaz. Pal. 1929, 2. 1083 ; Clunet, 1929, p. 1223, D. P. 1929. 4. 256.

tation des conventions diplomatiques en matière de législation sur les loyers.

Je vous prie de vouloir bien en donner communication aux magistrats de votre ressort (cours, tribunaux de première instance, justices de paix), et appeler leur attention sur les indications qui y sont contenues.

Louis Barthou.

Le Ministre des Affaires Etrangères à M. le Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Paris, le 22 Juillet 1929.

Le *Journal Officiel* du 20 Juillet 1929 a publié deux lettres échangées entre M. l'Ambassadeur de Grande-Bretagne et moi-même les 21 et 25 Mai dernier, au sujet de la Convention franco-britannique du 28 Février 1882, concernant les relations commerciales et maritimes.

Des doutes s'étant élevés sur le point de savoir si la clause comportant le traitement de la nation la plus favorisée qui est à la base de cette convention permettait, d'une part, aux ressortisants britanniques de bénéficier en France de la loi du 1er Avril 1926, aujourd'hui modifiée par celle du 29 Juin 1929, déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation, et de la loi du 30 Juin 1926 modifiée par celle du 22 Avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel ; d'autre part, aux ressortissants français de bénéficier en Angleterre de la loi britannique de 1927 sur les propriétaires et les locataires entrée en vigueur le 25 Mars 1928, le gouvernement de la République et le gouvernement de Sa Majesté britannique ont résolu de fixer d'un commun accord la portée qu'il convient de donner dans ce domaine à la convention dont il s'agit.

Je vous prie de vouloir bien signaler l'interprétation ainsi attribuée à la Convention franco-britannique du 28 Février 1882 à M. le Procureur général près la Cour de Cassation, à MM. les Procureurs généraux près les Cours d'Appel, à MM. les Procureurs de la République et à MM. les Juges de Paix.

Il conviendrait aussi, à mon avis, d'appeler l'attention de ces magistrats, d'une façon générale, sur la portée de la clause d'assimilation au national qui figure dans plusieurs traités de la France et de la clause de la nation la plus favorisée qui est inscrite dans un grand nombre de nos conventions, ainsi que sur les conditions dans lesquelles le Ministre des Affaires Etrangères a le devoir et le pouvoir d'interpréter les dispositions des conventions. C'est une matière assez obscure et l'on comprend que des hésitations et des divergences se soient produites lorsque les tribunaux se sont trouvés en présence de dispositions légales et des dispositions conventionnelles contradictoires, au moins en apparence.

Des explications ont été fournies en mon nom à la Chambre des Députés sur ces questions délicates par un fonctionnaire de mon département, commissaire du gouvernement, lors de la discussion de la récente loi sur les loyers (V. *Journal Officiel, débats parlementaires,* Chambre des Députés, 1re séance du mardi 28 Mai 1929, p. 1729 et 1730).

Lorsqu'un différend est soumis aux tribunaux, ceux-ci sont compétents pour apprécier si le texte conventionnel invoqué par l'une des parties donne à celle-ci les droits dont elle se prévaut ; les tribunaux interprètent alors les clauses d'un traité comme ils interprètent les clauses de la loi pour en faire application à l'espèce qu'ils ont à juger. Mais, dès lors qu'un conflit s'élève entre l'Etat français et un Etat étranger au sujet de la portée de certaines dispositions d'un traité, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, il appartient, en dernière analyse aux gouvernements de fixer le sens desdites dispositions. Il n'est pas nécessaire que l'interprétation du texte sur lequel il y a contestation soit donnée par accord bilatéral formel ; il peut se faire, en effet, que le Ministre des Affaires Etrangères de l'un des deux pays reconnaisse l'erreur d'interprétation sur laquelle son attention a été appelée et la rectifie de son propre chef. Toutes les fois qu'il y a conflit diplomatique, le Ministre des Affaires Etrangères est qualifié pour intervenir et décider. Quand il déclare officiellement, au nom du gouvernement, quel est le sens qu'il y a lieu d'attribuer à une clause d'un traité, son interpré-

tation fait corps avec le texte et s'impose à l'autorité judiciaire comme à l'autorité administrative.

Il faut toujours avoir présent à l'esprit que la convention diplomatique est la loi des deux Etats qui l'ont conclue. Chacun d'eux est seul responsable envers l'autre de l'application correcte sur son territoire des stipulations qui y sont contenues. De même qu'il appartient aux particuliers de fixer le sens d'une clause douteuse d'un contrat qu'ils ont passé et que le magistrat s'en rapporte à eux lorsqu'ils se sont mis d'accord ; de même, il appartient aux seuls Etats de fixer le sens d'une clause conventionnelle sur la portée de laquelle des divergences se sont manifestées entre eux.

En agissant ainsi, le Ministre des Affaires Etrangères ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs ; il n'intervient nullement dans l'administration de la justice ; il ne porte aucune atteinte à l'indépendance des tribunaux. Tant qu'il n'est question que de décider, dans un différend soumis au juge, de la valeur et de la portée des arguments des plaideurs et des textes dont ceux-ci étayent leurs thèses respectives, le Ministre des Affaires Etrangères ne saurait intervenir. Il en est tout autrement lorsqu'un gouvernement présente une réclamation diplomatique et prétend que la lettre ou l'esprit d'une convention est mal compris. A ce moment-là, il n'est plus question de trancher un différend particulier ; il faut se prononcer sur un principe d'ordre tout à fait général, le Ministre des Affaires Etrangères a qualité pour le faire.

Un certain nombre de traités passés par la France avec des puissances étrangères contiennent des dispositions qui accordent en France aux ressortissants de ces puissances le traitement dont jouissent les Français et aux Français sur les territoires de ces puissances le traitement dont jouissent les ressortissants de celles-ci.

S'il est stipulé dans ces traités que le traitement n'est accordé, en certaines matières ou en toutes matières, que sous réserve d'une stricte réciprocité, alors on a le droit de refuser à un étranger en France le bénéfice d'une loi qui n'a pas d'équivalent dans le pays de cet étranger. Mais quand les traités compor-

tent l'assimilation au national sans subordonner cette assimilation à la réciprocité, il n'y a plus à se demander si le Français jouit des mêmes avantages en territoire étranger. C'est le gouvernement qui doit s'inquiéter de savoir si ce que nos conventions nous obligent à accorder n'a pas de contre-partie au profit de nos nationaux et, en pareil cas, de dénoncer celles qui seraient par trop à notre désavantage. Tant que de telles conventions subsistent, elles doivent être respectées.

Ni l'article 11 du Code Civil, ni les dispositions restrictives de certaines lois, telles que celles des articles 4, 5 et 21 de la loi du 1er Avril 1926, modifiée par la loi du 29 Juin 1929, déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation, et de l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926, modifiée par la loi du 22 Avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel, ne peuvent faire échec à la clause d'assimilation au national. Il faut comprendre ces dispositions légales comme excluant les étrangers, à l'exception de ceux qu'une convention assimile aux Français.

L'article 11 du Code Civil dispose que « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». C'est la condition de réciprocité que la loi du 30 Juin 1926, modifiée par celle du 22 Avril 1927, a reproduite dans son article 19. Il convient d'appliquer ce principe à tout étranger qui ne peut invoquer une clause conventionnelle l'assimilant aux Français et à tout étranger qui ne peut se prévaloir que d'un traité subordonnant à une exacte réciprocité des droits l'application du traitement national.

Comprendre autrement la portée des dispositions légales envisagées, c'est retirer toute valeur à la clause d'assimilation inscrite dans plusieurs conventions de la France. Or, le plus souvent, la raison d'être d'une convention est de faire exception à des dispositions légales.

Parmi les conventions qui comportent la clause d'assimilation au national et qui, par suite, donnent aux étrangers qui les invoquent le droit de bénéficier de la loi du 1er Avril 1926, mo-

difiée par celle du 29 Juin 1929 et de la loi du 30 Juin 1926, modifiée par celle du 22 Avril 1927, je citerai les suivantes, sans que cette énumération ait un caractère limitatif :

(Suit l'énumération desdites conventions).

Si l'opinion professée dans cette circulaire doit être admise, presque tous les étrangers seront appelés à bénéficier de l'interprétation nouvelle, seront seuls exclus :

Les individus sans nationalité ;

Les sujets ressortissants de pays ayant passé avec la France des traités subordonnant l'assimilation aux nationaux à des conditions de stricte réciprocité ;

Les sujets ressortissants de pays n'ayant passé aucun traité avec la France.

C'est en prenant pour base de la discussion l'opinion du Ministre des Affaires Etrangères que sera envisagée la situation des étrangers invoquant une convention diplomatique antérieure à la loi du premier Avril 1926.

On s'attachera à résoudre tour à tour les deux problèmes suivants :

En premier lieu : l'interprétation du ministre s'impose-t-elle aux tribunaux ?

En second lieu, étant admis que cette interprétation n'a que la valeur d'un avis, est-elle exacte ?

Indiquons toutefois dès maintenant que le seul ministre en cause est le Ministre des Affaires Etrangères, le Garde des Sceaux, en effet, est resté en dehors de la controverse ainsi qu'en témoigne la réponse faite par lui à Monsieur Morand, à la tribune du Sénat, le 31 Mars 1930 (1) et dont nous citons les passages caractéristiques :

(1) J. O., 1er Avril 1930. Sénat, p. 649 et 650.

« Je désire répondre encore à une question posée par l'honorable Monsieur Morand, car j'ai bien compris, à l'accueil fait à notre collègue, que le Sénat était assez ému à la pensée qu'une circulaire avait pu être envoyée par la Chancellerie pour, disons le mot, peser sur la décision des magistrats...

« Depuis l'envoi de cette circulaire, des décisions, les unes favorables, les autres défavorables aux locataires étrangers, ont été rendues, des magistrats du ministère public ont conclu dans des sens différents ; permettez-moi, d'ailleurs, d'ajouter que je n'exercerai jamais aucune espèce de pression sur les magistrats du siège, ni même, en ce qui concerne les réquisitions orales, sur les magistrats du ministère public (très bien ! très bien !) et j'espère que ces paroles tombées de la tribune leur dicteront leur devoir. »

Cette réponse est particulièrement édifiante.

Elle nous montre d'abord la neutralité du Garde des Sceaux en matière de loyers, de ce côté rien n'a changé depuis la lecture de la note du Ministre des Affaires Etrangères à la tribune de la même Chambre, le 8 Avril 1927 ; elle nous montre ensuite que les parlementaires, eux non plus, n'ont pas varié dans leur opinion.

PARAGRAPHE PREMIER

L'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères s'impose-t-elle aux tribunaux ?

C'est un problème d'une actualité brûlante et il semble que la réponse à donner doive être négative. Partant en effet de cette considération que la législation sur les loyers relève du droit privé, on est nécessairement amené

à cette conclusion que les tribunaux sont seuls juges et qu'ils puisent leurs éléments d'appréciation dans la loi interne.

C'est ce qu'il convient d'établir.

— A —

Les Tribunaux sont seuls juges

En France c'est un principe certain en matière d'interprétation des conventions diplomatiques que l'interprétation des traités de Droit privé relève des seuls tribunaux, de même que l'interprétation des traités de Droit public n'appartient qu'au gouvernement.

C'est un arrêt de la Chambre Civile de la Cour de Cassation du 24 Juin 1839 (1) qui a fixé la jurisprudence, on y relève notamment l'attendu suivant :

« Attendu que les traités passés entre les nations... ont le caractère de lois et ne peuvent être appliqués et interprétés que dans les formes et par les autorités chargées d'appliquer les lois dans l'ordre de leurs attributions, toutes les fois que les contestations qui donnent lieu à cette interprétation ont pour objet des intérêts privés. »

L'opinion de la Cour de Cassation n'a pas varié depuis ; nous n'en voulons pour preuve que cet attendu récent :

« Attendu que les traités diplomatiques promulgués en France ayant force de loi, doivent à ce titre être appliqués par l'autorité judiciaire, mais qu'il n'appartient pas aux tribunaux de les interpréter lorsque cette inter-

(1) Cass. Ch. civ., 24 Juin 1839, S. 1839. 1. 577. D. 1839. 1. 257.

prétation soulève des questions d'ordre public international... » (1)

D'où il résulte a contrario que les tribunaux sont seuls compétents pour interpréter les conventions, lorsque les contestations ont pour objet des intérêts privés.

La jurisprudence est donc constante pour décider que dans toutes les contestations de ce genre, les tribunaux sont seuls compétents pour interpréter les traités. Dans les questions de loyers nous sommes bien certainement en présence de problèmes d'intérêt privé ; aussi n'attachons-nous aucune importance à ce que déclare la circulaire, savoir :

« Dès lors qu'un conflit s'élève entre l'Etat Français et un Etat étranger au sujet de la portée de certaines dispositions d'un traité, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, il appartient, en dernière analyse, aux gouvernements de fixer le sens desdites dispositions. »

— B —

Les Tribunaux apprécient d'après la loi interne

Etant admis que les tribunaux sont seuls juges, il y a lieu de se demander où ils puisent leurs éléments d'appréciation.

Autrement dit, lorsque le juge doit statuer sur une question de loyer, et que le locataire par exemple est étranger , que doit-il faire ?

A notre sens, il doit se dire : je me trouve en présence d'une question de loyers, je dois donc me reporter à la loi du premier Avril 1926 modifiée par la loi du 29 Juin

(1) Cass. Ch. cr. 28 Février 1930, Dalloz Hebd. 1930, p. 212. Dans le même sens, Cass. Ch. cr., 15 Décembre 1928, Dalloz Hebd. 1929, p. 69.

1929. Cette loi dans son article 4 premier alinéa, règle le sort de l'étranger locataire. J'y vois d'abord que la loi est applicable aux étrangers anciens combattants et à ceux dont les enfants ont acquis la nationalité française ; ce n'est pas le cas ici. J'y vois ensuite que les étrangers n'ont pas droit au bénéfice de la prorogation « sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la présente loi ». Conformément à l'article 11 du Code Civil et à l'interprétation qu'en donne la Cour suprême, je vais donc rechercher si cet étranger peut se prévaloir en France d'une convention diplomatique ratifiée par le Parlement et prévoyant expressément la matière des loyers, dans l'affirmative je demanderai à cet étranger d'établir l'existence dans son pays d'une législation sur les loyers dont les Français puissent se prévaloir.

Telle est la conception, croyons-nous, que l'on doit se faire du rôle du juge ; reprenons les principaux points du problème.

Il y a tout d'abord la question de savoir si le juge, organe interne, peut connaître de la loi suivant un autre critérium que celui du droit interne.

On doit répondre que le juge n'a pas à apprécier la valeur ni l'opportunité des actes du Parlement, quels qu'ils soient. Sur ce point on peut invoquer la haute autorité de Pillet (1) :

« Il est possible, a déclaré cet auteur, qu'en fait un législateur promulgue une loi qui n'est pas d'accord avec les stipulations d'un traité et ordonne expressément au juge de l'appliquer sans autre distinction. Les juges de-

(1) Pillet. Traité pratique de Droit Int. Privé, t. I, 1923, p. 160.

vront-ils obéir ? La question est assez embarrassante. Dans un pays comme le nôtre, il semble bien que les juges, même s'ils sont convaincus de l'irrégularité de la loi dans son application à des rapports déjà régis par un traité, doivent cependant suivre la volonté du législateur qui s'impose à eux. »

Et il est en effet de jurisprudence constante que le juge Français n'a pas à connaître de la constitutionalité des lois, et à plus forte raison de la conformité de la loi aux principes généraux du droit international. En agissant autrement le juge, quoique organe interne, passerait dans le plan des relations internationales, ce qui serait inadmissible ; une loi dûment promulguée à une valeur propre, il n'est point besoin de rechercher les circonstances dans lesquelles elle a été votée.

A côté de ce problème de compétence se pose celui de la valeur respective du traité et de la loi.

La question a déjà été envisagée au début de ce chapitre lorsqu'il s'agissait pour nous d'apprécier la valeur de la disposition du législateur qui refuse le bénéfice de nos lois sur les loyers aux ressortissants de pays liés avec la France par des conventions diplomatiques postérieures au premier Avril 1926.

On a indiqué alors :

D'abord que la matière était dominée par l'article 11 du Code Civil qui pose l'exigence d'une double réciprocité : législative et diplomatique. Ensuite que c'est au législateur qu'incombe la mission d'apprécier si les droits résultant de nos lois sur les loyers doivent être accordés aux étrangers et que le Gouvernement n'a aucunement à intervenir, que ce soit indirectement par le moyen de circulaires ou directement par le moyen de

conventions diplomatiques non soumises à la ratification du Parlement.

Le juge ne peut pas choisir entre un traité et une loi, il doit appliquer la loi. Les répercussions possibles dans le domaine international ne le regardent pas, il n'a pas à les connaître et encore moins à en tenir compte. Comme l'a déclaré Monsieur de Lapradelle (1) :

« Donner au juge le droit de préférer le traité à la loi serait lui donner le droit d'enfreindre la décision formelle de la loi, en relevant que, dans l'exercice du pouvoir législatif, le Parlement aurait outrepassé son droit, en franchissant les limites de sa compétence, telle qu'elle résulterait des principes supérieurs du droit international. Il se peut, en effet, que l'acte législatif sorte, par occasion, des limites permises par le droit international, et spécialement du cercle tracé par les traités à la liberté législative de l'Etat. En ce cas l'Etat, dont le pouvoir législatif outrepasse les limites tracées à sa compétence interne par le droit international s'expose, de la part de l'autre Etat, son co-contractant, dont le traité ne serait pas respecté, à des observations, protestations, mesures de rétorsion ou de représailles, et s'il y a contestation sur le sens précis du traité, peut se voir conduit par l'arbitrage, devant le juge international. Mais, même dans ce cas, il n'appartient pas au juge interne d'écarter la loi, qui serait prise en violation manifeste d'un engagement international. Son devoir serait de l'appliquer, tant que le législateur, qui en est l'auteur, ne l'a pas abrogée. »

La discussion semble ainsi être close, il n'en est rien

(1) De Lapradelle ; note sous un arrêt de la Com. sup. de cass. du 1er Août 1927, Revue de Droit int. privé 1927, p. 52 et s.

pourtant, et on doit faire face à deux nouveaux arguments développés par la circulaire.

En premier lieu on nous déclare ceci :

« Il n'est pas nécessaire que l'interprétation du texte sur lequel il y a contestation soit donnée par accord bilatéral formel. Toutes les fois qu'il y a conflit diplomatique, le Ministre des Affaires Etrangères est qualifié pour intervenir et décider. Quand il déclare officiellement, au nom du Gouvernement, quel est le sens qu'il y a lieu d'attribuer à une clause d'un traité, son interprétation fait corps avec le texte et s'impose à l'autorité judiciaire comme à l'autorité administrative.

« Il faut toujours avoir présent à l'esprit que la convention diplomatique est la loi des deux Etats qui l'ont conclue. De même qu'il appartient aux particuliers de fixer le sens d'une clause douteuse d'un contrat qu'ils ont passé et que le magistrat s'en rapporte à eux lorsqu'ils se sont mis d'accord, de même, il appartient aux seuls Etats de fixer le sens d'une clause conventionnelle sur la portée de laquelle des divergences se sont manifestées entre eux. »

On ne vient pas dire dans ce texte que les deux gouvernements intéressés peuvent déterminer le sens et la portée d'une convention diplomatique antérieurement passée, nous nous trouverions alors en présence d'un nouveau traité qui s'imposerait à ce titre aux tribunaux s'il était rectifié par le Parlement.

Mais on déclare que dès l'instant où il y a conflit diplomatique, le Ministre des Affaires Etrangères est qualifié pour décider ; nous ne voyons pas pourquoi le ministre a plus de pouvoirs dans le cas de conflit que dans la situation normale. De toute façon, l'interpréta-

tion d'une convention ne peut être faite que par les deux parties en cause. Aucune ne peut prétendre, seule, déterminer la mesure de ses droits et obligations, pas plus que ne peut le faire un particulier lié avec d'autres par un contrat synallagmatique. Sans doute le Ministre des Affaires Etrangères est plus qualifié que tout autre pour préciser la portée exacte d'une convention diplomatique. Mais ce n'est pas la question ; il nous suffit de savoir qu'en droit son opinion ne s'impose pas.

On nous déclare en second lieu ceci :

Tant qu'il n'est question que de décider, dans un différend soumis au juge, de la valeur et de la portée des arguments des plaideurs et des textes dont ceux-ci étayent leurs thèses respectives, le Ministre des Affaires Etrangères ne saurait intervenir. Il en est tout autrement lorsqu'un gouvernement présente une réclamation diplomatique et prétend que la lettre ou l'esprit d'une convention est mal compris. A ce moment-là il n'est plus question de trancher un différend particulier, il faut se prononcer sur un principe d'ordre tout à fait général, le Ministre des Affaires Etrangères a qualité pour le faire.

Cela revient à dire que le Gouvernement lié par un traité avec une puissance étrangère, doit respecter les engagements pris et prévoir en conséquence les mesures nécessaires.

Ce n'est pas discutable, mais précisément la question qui se pose est celle de savoir si les droits qui résultent de la législation sur les loyers et la propriété commerciale, et d'une façon générale si tous les droits dits civils sont reconnus en France aux sujets ressortissants des Etats étrangers. Nous croyons que ces droits ne leur sont pas reconnus. Les diplomates étrangers qui ont signé des

traités connaissaient ou devaient connaître l'article 11 du Code Civil, cela suffit pour trancher la question sans équivoque possible ; les conventions diplomatiques existantes ne portant pas dérogation formelle à l'article 11, nous ne pouvons évidemment manquer à un engagement que nous n'avons pas pris.

Les tribunaux ne doivent pas se laisser influencer par les bruits du dehors, ils ne doivent surtout pas invoquer l'autorité de la circulaire ministérielle pour accorder le bénéfice de notre législation sur les loyers à certains étrangers particulièrement sympathiques.

Il faut songer que si notre jurisprudence est un jour dans ce sens, un précédent sera créé, et on pourra alors dire à juste titre que l'article 11 n'a qu'un intérêt historique, comme le dit Monsieur Verney (1) :

« Lorsqu'un tribunal français tranchera l'une des nombreuses et délicates difficultés soulevées par le Traité Franco-Suisse du 15 Juin 1869 ou Franco-Belge du 8 Juillet 1899, dans un sens estimé désavantageux par les citoyens suisses ou belges, à la moindre réclamation de ces derniers, le ministre interprétera en leur faveur les dispositions de ces conventions en leur attribuant la valeur d'un principe général. On verra ainsi surgir un nouveau législateur corrigeant les lois françaises et une nouvelle juridiction à juge unique et souverain qui s'attribuera la connaissance exclusive des matières de droit international privé... »

Nous nous croyons donc autorisés à conclure que la circulaire du Ministre des Affaires Etrangères n'a que la valeur d'un simple avis, comme toutes les circulaires que

(1) Gaz. judiciaire et commerciale de Lyon, N° du 23 Octobre 1929, p. 345 et s.

le ministre pourrait envoyer dans des cas semblables. La doctrine est unanime pour admettre cette opinion, nous citerons ici comme répondant particulièrement à nos préoccupations l'opinion de Monsieur Appert (1), le savant auteur s'exprime ainsi : « Que valent les règlements et circulaires émanés du Gouvernement de l'un des Etats intéressés, pour expliquer le traité ?... Ces actes ont autorité près des agents administratifs du Gouvernement. Mais ils n'ont, auprès des tribunaux du pays, qu'une valeur doctrinale. Je conviens que l'interprétation que les tribunaux feront d'un traité pourra soulever les réclamations de l'Etat co-signataire. Est-ce une raison suffisante pour dessaisir l'autorité compétente ? D'ailleurs il ne faut pas s'exagérer le danger de ces complications... Au pis aller, le Gouvernement aura la ressource d'une convention additionnelle... »

Au sortir de ces réflexions il semblerait qu'il suffise d'ouvrir un recueil de jurisprudence pour voir, comme par le passé, les étrangers déboutés de leurs demandes. Mais grande est notre désillusion !

Si les Cours d'Appel n'ont pas varié dans leur interprétation des textes et n'ont tenu aucun compte de la circulaire ministérielle (2), la Commission supérieure de Cassation, par contre, a totalement modifié sa façon de voir.

(1) Appert. Etude parue dans le Journal de Droit int. privé 1899, p. 450.

(2) Les arrêts rendus par les Cours d'appel depuis la circulaire, concernent tous, à notre connaissance, la législation sur la propriété commerciale, nous citerons :

Toulouse, 25 Octobre 1929, Gaz. Pal. 1929. 2. 755. Revue Loyers 1930, p. 129.

Lyon (2e Ch.), 30 Octobre 1929, Gaz. Pal., 28 Novembre 1929, Revue Loyers 1930, p. 130.

Il existe à notre connaissance, depuis novembre 1929, sept arrêts de cette haute juridiction, tous rendus en matière de législation sur les locaux d'habitation et concernant les étrangers. Parmi ces arrêts on en relève six qui accordent le bénéfice du droit à la prorogation aux sujets ressortissants des pays suivants : Angleterre (2), Espagne (3), Italie (4) et Suisse (5) et un qui accorde le bénéfice du droit de reprise à un sujet suisse (6).

Tous sont pareillement motivés, il suffit de citer les attendus caractéristiques de l'un d'entre eux pour connaître toute la jurisprudence nouvelle. Prenons comme exemple l'arrêt du 28 Novembre 1929 qui reconnaît le droit de reprise d'un propriétaire suisse, on y relève ceci :

« Attendu, il est vrai, que si en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit des gens, l'étranger en jouit en France sans aucune condition, il apparaît de

Paris (1re Ch.), 18 Janvier 1930, Gaz Pal. 1930. 1. 233. Revue Loyers 1930, p. 358.
Paris (1r Ch.), 18 Janvier 1930, Gaz. Pal., 1930. 1. 229, Revue Loyers 1930, p. 356.
Par ailleurs, la Chambre du Conseil du Tribunal civil de la Seine s'est montrée hésitante, nous citerons :
Comme décision rendue conformément à la circulaire :
Ch. Cons. Seine (4e sect.), 25 Janvier 1930. Revue Loyers 1930, p. 419, comme décisions continuant la jurisprudence antérieure :
Ch. Cons. Seine (3e sect.), 20 Nov. 1929, Revue Loyers 1930, p. 170.
id. (5e sect.), 21 Janv. 1930, Revue Loyers 1930, p. 293.
id. (3e sect.), 18 Février 1930, Revue Loyers 1930, p. 421.

(2) Com. Sup. cass., 2 Janvier 1930, Revue Loyers 1930, p. 319. Dalloz Hebd. 1930, p. 70.

(3) Com. Sup. cass., 21 Novembre 1929, Revue Loyers 1929, p. 948. Dalloz Hebd. 1929, p. 569.
Com Sup. cass., 27 Février 1930, Revue Loyers 1930, p. 582.

(4) Com. Sup. Cass., 22 Mars 1930, Revue Loyers 1930, p. 813.

(5) Com. Sup. Cass., 5 Décembre 1929, Revue Loyers 1930, p. 206. Dalloz Hebd. 1930, p. 6.
Com. Sup. Cass., 6 Février 1930, Revue Loyers 1930, p. 439.

(6) Com. Sup. Cass., 28 Novembre 1929, Revue Loyers 1930, p. 75. Dalloz Debd. 1929, p. 585.

l'article 11 du Code Civil qu'en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit civil, l'étranger n'en jouit que si à la condition de réciprocité s'ajoute celle de réciprocité législative ;

« Mais attendu qu'il importe de se référer à la déclaration interprétative donnée le 22 Juillet 1929 par le Ministre des Affaires Etrangères et publiée au « Journal Officiel » du 13 Août suivant ;

« Qu'il résulte de cette déclaration que lors de la conclusion du Traité d'établissement Franco-Suisse du 23 Février 1882, les hautes parties contractantes ont entendu que pour la jouissance réciproque des avantages qu'elles prévoyaient, il y avait lieu d'assimiler en France le citoyen suisse au citoyen français et en Suisse le citoyen français au citoyen suisse, sans que les dispositions de l'article 11 du Code Civil pussent faire échec à cette assimilation ;

« Attendu que ladite interprétation fait corps avec le texte du traité d'établissement précité et s'impose à l'autorité judiciaire. »

Conclusion : la Commission supérieure de Cassation s'incline devant la circulaire du Ministre des Affaires Etrangères.

Le raisonnement suivi est d'ailleurs très simple. Si nous reprenons en effet l'arrêt du 28 Novembre 1929, nous pouvons remarquer que quatre attendus suffisent pour justifier le droit du propriétaire de nationalité suisse au bénéfice du droit de reprise institué par la loi du premier Avril 1926.

Un premier attendu constate l'existence d'un traité d'assimilation entre la France et la Suisse ; le Traité d'établissement Franco-Suisse du 23 Février 1882.

Un second attendu s'incline au passage devant le double exigence de l'article 11 du Code Civil : réciprocité diplomatique et réciprocité législative.

Un troisième attendu relève l'existence de la circulaire ministérielle qui « faisant corps avec le texte du traité d'établissement précité, s'impose à l'autorité judiciaire ».

Un quatrième attendu enfin conclut que les dispositions prohibitives de la loi du premier Avril 1926 ne doivent pas être retenues par le juge, le traité de 1882 assimilant en France le citoyen suisse au citoyen français.

Le seul argument de la Commission supérieure de Cassation est donc le suivant : Il existe une circulaire ministérielle déclarant que les traités d'assimilation ont prévu, entre autres avantages réservés aux sujets ressortissants des nations contractantes, la législation sur les loyers ; l'interprétation ainsi donnée fait corps avec le texte de ces traités et s'impose à l'autorité judiciaire.

Cette opinion ne nous paraît pas admissible, nous pensons contrairement à l'avis de cette haute juridiction que l'interprétation ministérielle ne s'impose pas à l'autorité judiciaire.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

L'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères est-elle exacte ?

S'il est en effet permis de considérer comme démontré que l'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères n'a que la valeur d'un simple avis, rien ne nous autorise jusqu'ici à affirmer que l'opinion ainsi émise soit erronée.

Evidemment, si la solution proposée par le ministre doit être adoptée, elle pourra porter préjudice à des situations acquises. Se basant sur une jurisprudence déjà séculaire, les individus ont réglé leurs actions sur elles, maintenant on viendra leur dire qu'il y a erreur, qu'ils doivent brûler ce qu'ils ont adoré, en un mot, que l'article 11 n'est plus qu'une curiosité historique. Monsieur l'avocat général Lagarde, dans ses remarquables conclusions sur l'affaire Schell (1), nous donne un exemple des conséquences possibles :

« Voici un étranger marié, dit-il, appartenant à un pays lié avec la France par un traité d'établissement. Il a vendu des immeubles situés dans notre pays, il a contracté des emprunts hypothécaires. Sa femme qui ne pouvait prétendre à l'hypothèque légale, Droit civil stricto sensu, n'a concouru à aucun de ces actes. Mais cette sûreté, qu'une interprétation inexacte des traités lui avait déniée, demain elle la fera valoir et grâce au rang que lui confère la loi, elle pourra primer les créanciers hypothécaires et évincer les acquéreurs. »

C'est de même Monsieur Laforce qui, dans son guide pratique sur les loyers (2), déclare :

« Pratiquement, à quoi aboutit cette interprétation ? Voici, par exemple, un propriétaire de nationalité belge qui a combattu dans les rangs alliés, en 1927 il donne en location à un Allemand un immeuble situé à Metz, pour 3 ans seulement, parce qu'il se propose de venir l'habiter lui-même en 1930, après s'être retiré des affaires : la circulaire du 22 Juillet donne au locataire allemand le droit d'invoquer la prorogation, alors que le propriétaire

(1) Paris, 1re Ch., 18 Janvier 1930, Gaz. Pal. 1930. 1. 229.
(2) Laforce, Guide Pratique des Loyers, p. 57.

belge ne peut exercer le droit de reprise, les articles 5 et 21 nouveaux de la loi réservant ce droit au seul propriétaire français. »

Bien que ces considérations aient une certaine valeur, il n'est cependant pas possible d'en tenir compte, elles ne condamnent en rien la thèse du Ministre des Affaires Etrangères. Si cette dernière est exacte elle doit être admise, même si on risque ainsi de léser quelques intérêts particuliers, le progrès en droit comme ailleurs faisant presque toujours des victimes.

La question à résoudre est donc la suivante :

Quelle est par rapport à nos lois sur les loyers la situation des sujets ressortissants de pays liés avec la France par une convention diplomatique ?

Il a déjà été dit quelques mots des conventions diplomatiques.

On sait que dans beaucoup d'entre elles (traités d'établissement, conventions consulaires ou autres) on rencontre une clause d'égalité ou d'assimilation de l'étranger au national, cette clause étant plus ou moins étendue selon les traités, et pouvant porter sur toutes matières ou sur certaines seulement ; on sait d'autre part que beaucoup de conventions contiennent la clause de la nation la plus favorisée et qu'à la différence des précédentes, ces conventions ne confèrent pas directement aux nationaux des Etats qui les ont passées les avantages réclamés, ce n'est qu'indirectement parce que ces avantages sont accordés aux sujets d'une tierce nation, qu'ils sont reconnus aux sujets des parties contractantes elles-mêmes.

Les difficultés se présentent dès qu'il s'agit de préciser la portée des traités d'assimilation, ils ne sont pas,

en effet, copiés sur un modèle unique, tout au plus peut-on les classer en deux groupes selon qu'ils sont ou non de réciprocité stricte ; cette distinction est d'ailleurs admise par tous, la circulaire ministérielle elle-même déclare :

« Un certain nombre de traités passés par la France avec des puissances étrangères contiennent des dispositions qui accordent en France aux ressortissants de ces puissances, le traitement dont jouissent les Français et aux Français sur les territoires de ces puissances les traitements dont jouissent les ressortissants de celles-ci.

« S'il est stipulé dans ces traités que le traitement n'est accordé, en certaines matières ou en toutes matières, que sous réserve d'une stricte réciprocité, alors on a le droit de refuser à un étranger en France le bénéfice d'une loi qui n'a pas d'équivalent dans le pays de cet étranger. Mais quand les traités comportent l'assimilation au national sans subordonner cette assimilation à la réciprocité, il n'y a plus à se demander si le Français jouit des mêmes avantages en territoire étranger... »

Mais cette déclaration du ministre est de pure façade, la distinction est bien posée, mais il n'en sera plus parlé dans le reste du texte. Alors que l'on s'attend à une étude plus approfondie de cette question capitale, on lit dans ce qui suit que :

« Ni l'article 11 du Code Civil, ni les dispositions restrictives de certaines lois (celles sur les loyers et la propriété commerciale)... ne peuvent faire échec à la clause d'assimilation au national. »

Et ainsi, après une élimination très rapide de l'article 11 du Code Civil et des dispositions restrictives de certaines lois, le ministre accorde le bénéfice de nos lois

aux étrangers qui peuvent invoquer ce qu'en termes vagues on appelle « une clause d'assimilation au national ».

La question doit, semble-t-il, être étudiée avec plus de méthode. C'est ce que nous allons nous efforcer de faire en envisageant tour à tour, du point de vue de notre législation sur les loyers et la propriété commerciale, la portée des traités d'assimilation et de ceux contenant la clause de la nation la plus favorisée.

— A —

Traités d'assimilation

Les droits résultant des lois sur les loyers étant des droits civils sont, comme tels, refusés en principe aux étrangers. Mais, par le jeu de l'article 11 de notre Code Civil, les sujets ressortissants de pays liés avec le nôtre par un traité de stricte réciprocité prévoyant cette législation spéciale peuvent en réclamer le bénéfice, et comme d'autre part il est possible de déroger à l'article 11, les étrangers peuvent également se prévaloir de ces lois s'ils établissent que les conventions passées entre notre pays et le leur contiennent renonciation au principe de réciprocité.

Dans cette étude sur les traités d'assimilation on doit donc se poser un double question.

D'abord se demander s'il existe des conventions diplomatiques dérogeant à l'article 11.

Ensuite, ayant reconnu l'existence de conventions de ce genre, se demander s'il existe des traités prévoyant expressément la législation sur les loyers.

— a —

Existe-t-il des conventions diplomatiques dérogeant à l'article 11 du Code Civil ?

L'article 11 du Code Civil dont il a déjà été longuement parlé est ainsi conçu :

« L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra. »

Ce texte a été l'objet de vives critiques, il semble néanmoins qu'il conserve toute sa valeur et que la question présentement posée n'ait rien perdu de son intérêt depuis le siècle dernier. Cette affirmation a besoin d'être précisée, nous allons le faire en développant les deux propositions suivantes : l'article 11 n'a pas qu'un intérêt historique ; l'article 11 n'est pas non plus un texte constitutionnel. Nous rechercherons ensuite s'il existe des conventions contenant dérogation au principe posé par cet article.

1° *L'article 11 n'a pas qu'un intérêt historique.*

Cette première proposition a déjà été développée longuement ; on a même étudié, du point de vue du droit international privé, la question de l'hypothèque légale de la femme mariée, pensant qu'on néglige trop, dans la question des loyers, la jurisprudence et son passé. Lorsque la Cour de Cassation, comme elle l'a fait en 1903, a proclamé que l'article 11 du Code Civil était une réalité vivante et agissante, elle a voulu dire quelque chose, ce n'est pas parce qu'à l'heure présente, la question se pose

avec une ampleur nouvelle, que nous devons ignorer le passé.

Ce n'est pas non plus parce que, une fois n'est pas coutume, le législateur protège les Français contre les étrangers, que l'on doit parler d'arbitraire. A-t-on parlé d'arbitraire en 1903, lorsque la dame veuve Monnet s'est vue débouter de ses prétentions par la Cour de Cassation ! Nous croyons et nous répétons que la force du nombre (les locataires étrangers sont nombreux en France) ne doit pas suffire à dicter une solution.

Pour démontrer que l'article 11 du Code Civil serait périmé, on déclare que :

« Ce qu'il faut considérer dans un traité, c'est l'ensemble des avantages conférés par chacun des pays contractants à l'autre. Si ces avantages, pris ainsi dans leur ensemble, sont du même poids de part et d'autre, la balance est en équilibre et la justice est satisfaite.

« Ce que les traités cherchent à établir, ce n'est pas une mesquine réciprocité de détail pour certains droits envisagés en particulier, mais, dans un esprit beaucoup plus large, une réciprocité d'ensemble pour la masse totale des avantages concédés de part et d'autre. » (1)

Nous ne pensions pas que le problème des loyers fut si mesquin et que la fâcheuse position du propriétaire français depuis la guerre fût une question de détail !

On ajoute enfin une courte réflexion qui renferme tout un monde. « Les temps ont bien changé depuis 1800 » (2) nous n'ignorons pas que tout change dans la vie, mais nous ferons simplement observer ici qu'il est quelque

(1) Ronsseray, *op. cit.*, p. 97.
(2) Ronsseray, *op. cit.*, p. 110.

chose qui n'a pourtant pas changé entre 1800 et 1930 : les guerres et leurs lamentables conséquences.

Les critiques que nous venons de signaler sont évidemment insuffisantes et la Commission supérieure de Cassation qui reconnaît maintenant aux étrangers tant propriétaires que locataires le bénéfice de nos lois sur les loyers n'hésite pas à déclarer que les étrangers doivent toujours, aux termes de l'article 11 du Code Civil, justifier de l'existence entre leur pays et le nôtre d'une double réciprocité : diplomatique et législative.

Nous n'en voulons pour preuve que l'attendu suivant de l'arrêt du 28 Novembre 1929 :

« Attendu, il est vrai, que si en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit des gens, l'étranger en jouit en France sans aucune condition, il apparaît de l'article 11 du Code Civil qu'en ce qui concerne les facultés ou avantages de droit civil, l'étranger n'en jouit que si à la condition de réciprocité s'ajoute celle de réciprocité législative. »

2° *L'article 11 n'est pas non plus un texte constitutionnel.*

Ce n'est pas discutable, l'article 11 figure dans notre Code Civil, notre Code Civil n'est qu'une loi, et il n'est point besoin d'aller à Versailles pour l'abroger.

Il n'est pas douteux qu'un traité ratifié par les Chambres peut y déroger et édicter au profit des sujets ressortissants d'un Etat étranger, renonciation totale ou partielle au principe de la réciprocité.

Toute la question est donc de savoir si le Gouvernement français a conclu des conventions diplomatiques exonérant les sujets ressortissants d'une nation étran-

gère de l'obligation de réciprocité, et c'est à la solution de ce problème que va être consacré le développement suivant.

3° *Existe-t-il des conventions diplomatiques contenant dérogation au principe posé par l'article 11 du Code Civil ?*

Dans la discussion nous poserons comme règle fondamentale que l'exigence de la double réciprocité constitue une ligne de conduite tracée par le législateur à tous ceux qui négocieront des traités. D'où ce corollaire que les négociateurs de traités ont dû normalement se conformer à la règle ainsi tracée.

Monsieur l'avocat général Lagarde, dans ses conclusions pour l'affaire Spilka (1), a défendu cette opinion avec une vigueur particulière.

« Pour admettre qu'il en soit différemment, a dit Monsieur Lagarde, dans le cas de la Convention Franco-Danoise et de la Convention Franco-Espagnole, il faudrait admettre que les ministres qui ont négocié les traités ont résolu l'abrogation in parte qua de l'article 11 du Code Civil... Je dis est-il croyable que les ministres des Affaires Etrangères qui ont négocié le traité de 1910 aient voulu abroger leur législation ?... Ils ont voulu accorder aux ressortissants des autres Etats le maximum des droits qu'en l'Etat de leur législation interne ils pouvaient l'un et l'autre accorder. »

Nous partageons pleinement sa façon de voir.

On est venu nous déclarer que le diplomate étranger qui négocie un traité avec notre pays n'est pas censé

(1) Tr. civ. Seine, 16 Juillet 1927 (arrêt déjà cité).

connaître toutes nos lois avec l'interprétation que la jurisprudence donne de chacune d'elle.

Cela revient à dire que le diplomate étranger venant en France conclure un traité qui par hypothèse doit présenter une certaine envergure, ignore l'existence de notre Code Civil ! (1) Ou alors qu'il en connaît l'existence, mais qu'il n'a jamais entendu parler d'un article spécialement écrit pour les étrangers, mieux même, spécialement écrit pour l'hypothèse où il existe un traité entre la France et ces étrangers : l'article 11 « L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ».

On ajoute que les auteurs français ne s'accordent même pas entre eux sur la portée de l'article 11. Peu nous importe, nous estimons que pour les étrangers une seule chose compte, l'accueil que leur réservent nos tribunaux, et sur cet accueil nous ne croyons pas qu'ils puissent se faire illusion.

Il semble donc bien établi que lorsqu'un Etat étranger conclut une convention diplomatique avec la France, il doit prévoir l'existence d'une catégorie de droits dont ses nationaux seront en principe exclus. Si cet Etat veut que ses sujets soient assimilés entièrement et absolument aux Français en France, il doit par une disposition qui

(1) Voir notamment Ronsseray, op. cit., p. 101.
Il faut convenir d'ailleurs qu'en matière de traités on trouve des erreurs navrantes, et ce qui est grave c'est que parfois elles révèlent l'ignorance du droit constitutionnel lui-même d'un pays ? Nous ne voulons donner qu'un exemple : Lors de l'élaboration du traité de Paix, le président Wilson a fait peser sur les négociations une véritable dictature, il fit particulièrement miroiter la garantie formidable des Etats-Unis, ainsi mise en confiance la France accepta un mauvaix traité suivi du démenti constitutionnel que le sénat américain infligea à l'œuvre du président Wilson à Versailles.

ne laisse place à aucune équivoque préciser qu'il entend ne pas voir opposer à ses nationaux les rigueurs de l'article 11 de notre Code.

La lecture de la circulaire ministérielle paraît indiquer qu'il existe un certain nombre de traités d'assimilation permettant aux étrangers d'invoquer le bénéfice de nos lois sur les loyers. Le ministre ne précise pas si les étrangers visés doivent cette faveur à l'existence entre leur pays et le nôtre d'une convention diplomatique portant dérogation à l'article 11 du Code Civil, ou d'une convention de stricte réciprocité prévoyant expressément nos lois sur les loyers (en admettant dans cette dernière hypothèse qu'il existe une législation semblable dans le pays visé).

On relève toutefois, dans la liste donnée, la Convention de commerce et de navigation Franco-Danoise du 9 Février 1910, cette convention, de l'avis de la généralité des auteurs, est particulièrement favorable aux étrangers ; elle a d'autre part été très souvent invoquée par les sujets ressortissants de pays ayant conclu avec la France un traité contenant la clause de la nation la plus favorisée. C'est elle par conséquent que nous étudierons.

Son article premier est ainsi conçu :

« Les sujets danois en France et les citoyens français en Danemark, pour ce qui regarde l'exercice des droits civils ainsi que pour l'exercice des métiers et des professions industrielles ou commerciales, jouiront des mêmes droits, privilèges, libertés, faveurs, immunités, et exemptions qui sont ou seront accordés aux nationaux... » (1)

(1) Niboyet et Goulé, t. I, p. 438.

Peut-on déduire de ce texte que la Convention Franco-Danoise fait échec au principe de réciprocité posé par l'article 11 ?

Cette conclusion a été repoussée en ces termes par Monsieur le professeur Perroud (1). « L'article 11 du Code Civil formule un principe essentiel. Pour qu'un étranger puisse en France, se prévaloir d'un traité diplomatique, il faut que ce traité confère, dans le pays de cet étranger, le même droit aux Français. Pourrait-on découvrir un traité de réciprocité qui ferait exception à ce principe de réciprocité ?... D'après Monsieur Niboyet, le Traité Franco-Danois constituerait l'exemplaire unique de cette espèce de traité, qui échapperait au principe de réciprocité posé par l'article 11... En définitive, il n'existe, à l'heure actuelle, aucun traité diplomatique (qui échappe à la règle de réciprocité) ».

Cette opinion doit d'autant plus être admise que la convention de 1910 n'est pas une convention autonome. Elle s'analyse en articles additionnels à une convention antérieure du 9 Février 1842, laquelle est elle-même le renouvellement d'une convention du 23 Août 1742. Pour comprendre la portée de la convention actuelle, il faut donc l'interpréter dans ses rapports avec celle de 1842, c'est ce qu'elle souligne elle-même dans son article 3 : « Les présents articles auront la même force et valeur que s'ils faisaient partie intégrante de la convention du 9 Février 1842 ». Or cette dernière convention prévoit que les nationaux des deux Etats ne jouiront des droits et privilèges stipulés en leur faveur « qu'autant que ces droits et privilèges seront compatibles avec la législation actuelle des deux Etats ».

(1) J. Perroud. Etude citée.

En présence de cette situation il ne nous paraît pas possible de déclarer que la Convention Franco-Danoise de 1910 fait échec à la règle posée dans l'article 11 du Code.

Les Cours d'Appel partagent d'ailleurs cette manière de voir, et c'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Paris du 2 Juillet 1928 reprenant les arguments qui viennent d'être développés, a déclaré :

« Que le Traité Franco-Danois du 9 Février 1910, dispose bien : article premier : « Les sujets danois en France et les citoyens français en Danemark, pour ce qui regarde l'exercice des droits civils, ainsi que pour l'exercice des métiers et professions industrielles et commerciales, jouiront des mêmes droits, faveurs, immunités et exceptions qui sont ou seront accordés aux nationaux », mais que les droits conférés par ce traité ne peuvent s'exercer que dans la mesure autorisée par l'article 11 précité, ce qui revient à dire que les Danois ne jouiront en France de la propriété commerciale que dans la mesure où la législation de leur pays permettra elle-même aux Français de jouir d'un droit de même nature en Danemark, qu'il n'apparaît pas d'ailleurs que le Traité Franco-Danois ait voulu porter atteinte à la législation interne de l'un ou de l'autre des pays contractants et, par conséquent, à l'article 11 du Code Civil français, étant donné que la Convention Franco-Danoise du 9 Février 1842, à laquelle se réfère le traité du 9 Février 1910 pour s'y incorporer et en devenir partie intégrante, a pris soin de dire que les nationaux des deux Etats ne jouiront des droits et privilèges stipulés en leur faveur qu'autant que

ces droits et privilèges seront « compatibles avec la législation actuelle des deux Etats ». (1)

Le Traité Franco-Danois du 9 Février 1910, considéré comme le prototype des traités portant dérogation à l'article 11 du Code Civil, exige en réalité la double réciprocité : diplomatique et législative. Nous croyons en conséquence inutile de passer en revue les autres conventions conclues par la France, cela ne changerait rien au résultat acquis, il n'existe pas de conventions diplomatiques dérogeant à l'article 11.

— b —

Existe-t-il des conventions diplomatiques prévoyant la législation sur les loyers ?

Cette question est désormais la seule qui se pose.

Exception faite en effet pour certaines catégories d'étrangers dits « privilégiés », seuls pourront invoquer le bénéfice de nos lois sur les loyers les Français, à moins qu'il n'existe une législation semblable dans certains pays étrangers liés avec la France par des conventions diplomatiques et que celles-ci en accordent expressément le bénéfice aux sujets ressortissants des nations contractantes.

Nous reconnaissons volontiers qu'il n'est pas d'usage entre les nations de conclure des conventions diplomatiques ayant un objet aussi limité, mais on reconnaîtra aussi avec nous qu'il n'est pas d'usage chez les nations

(1) Paris, 2 Juillet 1928, D. 1928. 2. 129 et la note de Monsieur Trasbot. Gaz. Pal. 1928. 2. 323.
Voir dans le même sens Paris, 24 Décembre 1928. Gaz. Pal. 1929. 1. 391. Revue Loyers 1929, p. 213 Clunet 1929, p. 1269.

de brimer les propriétaires. Lorsque le fait se produit, c'est que le pays traverse une crise; en général, alors personne ne lui vient en aide ; c'est pourquoi dans ces circonstances il est légitime de concevoir des mesures exceptionnelles qui ne bénéficieront tout naturellement qu'aux nationaux, c'est-à-dire aux victimes directes de la crise.

Nous croyons donc être dans le vrai en exigeant la réciprocité trait pour trait. Comme l'ont dit Aubry et Rau dans leur traité de droit civil (1) : « La concession faite par l'article 11 du Code Civil, n'ayant lieu qu'à titre de réciprocité, doit être renfermée dans les limites d'une rigoureuse égalité. En d'autres termes, elle doit être restreinte à la mesure des droits dont un Français de condition pareille à celle de l'étranger qui se prévaut des dispositions de cet article, pourrait réclamer la jouissance, en vertu de la législation du pays auquel cet étranger appartient ».

Il conviendrait donc d'envisager tour à tour les diverses conventions diplomatiques conclues par notre pays et de rechercher si elles prévoient expressément la législation sur les loyers. Ce travail serait long et même inutile puisque beaucoup de traités contiennent des formules identiques. On limitera en conséquence les recherches à certains traités d'assimilation particulièrement intéressants, ceux liant notre pays avec l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse, la Grèce et l'Allemagne.

1° L'Espagne :

La France est liée avec l'Espagne par : le Traité de

(1) Aubry et Rau. *Traité de Droit Civil*, 5e édition, tome 1er, par. 79.

commerce et de navigation du 7 janvier 1862, dont les articles 1 et 2 déjà cités disposent :

Article premier : « Les sujets des deux pays pourront... s'établir où ils le jugeront convenable pour leurs intérêts, acquérir et posséder toute espèce de biens meubles ou immeubles, exercer toute espèce d'industrie, louer les boutiques et magasins qui leur seront nécessaires... en observant, dans tous les cas, les conditions établies par les lois et règlements en vigueur pour les nationaux... »

Article deuxième : « Les Français en Espagne et les Espagnols en France jouiront réciproquement d'une constante et complète protection pour leurs personnes et leurs propriétés... et jouiront enfin des mêmes droits et avantages déjà accordés ou qui seraient accordés aux nationaux. »

La convention prévoyant que « les sujets des deux pays pourront louer les magasins, maisons, boutiques, qui leur seront nécessaires et en observant dans tous les cas les conditions établies par les lois et règlements en vigueur pour les nationaux », les tribunaux étaient d'abord unanimes pour accorder le bénéfice de la prorogation aux sujets espagnols (1).

Les tribunaux jugent maintenant en sens contraire, pourquoi ? Le revirement provient d'un mouvement de réaction défavorable aux étrangers, mouvement qui s'est d'abord dessiné en doctrine (2).

(1) Tr. de Paix Lyon (4e arr. jud.), 20 Octobre 1926, Gaz. Comm. Lyon, 11 Décembre 1926, et 8e arr. jud. 29 Décembre 1926, Mon. Jud. Lyon, 5 avril 1927.

Tr. civ. Seine (1re sect.), 9 Juillet 1926, et (5e sect.), 27 Octobre 1926, Gaz. Pal., 30 Novembre 1926.

(2) Voir notamment J. Perroud. La législation des loyers d'habitation et les étrangers. Clunet, 1927, p. 295.

On a fait observer que la convention consulaire de 1862 n'est en réalité qu'une convention commerciale, étant donné qu'il n'y est pas question des attributions des consuls, et que l'article premier ne visant que des opérations commerciales ne peut être invoqué dans un débat purement civil, c'est une erreur a-t-on déclaré de prendre l'expression « convention consulaire » à l'état isolé.

Ce raisonnement est inexact, d'abord parce que la convention de 1862 parle des consuls ; il suffit de lire les articles 10 et suivants de ce texte pour s'en convaincre, ensuite parce qu'elle ne vise pas que les opérations de commerce : l'article 3 qui détermine les personnes appelées à se prévaloir de la convention, parle « des sujets de l'un ou de l'autre Etat qui viendront se livrer au commerce ou s'établir pour quelque but que ce soit dans leur pays respectif ». Et l'article 2 déclare que : « Les Français en Espagne et les Espagnols en France jouiront réciproquement d'une constante et complète protection pour leurs personnes et leurs propriétés, et auront les mêmes droits et avantages que ceux qui seront accordés aux nationaux ».

En réalité, si les locataires espagnols doivent se voir refuser le bénéfice de nos lois sur les loyers, c'est parce que le traité de 1862 ne fait pas échec aux dispositions de l'article 11 du Code Civil, et que d'autre part une législation exceptionnelle, comme celle sous le régime de laquelle nous vivons présentement, ne paraît pas avoir été prévue dans le traité.

En conséquence, de nombreuses décisions refusant le bénéfice de la prorogation à des locataires espagnols ont été rendues tant par la Commission supérieure de Cassa-

tion que par les Cours d'Appel et autres juridictions (1).

A l'heure actuelle les décisions rendues sont à nouveau contradictoires, la Commission supérieure de Cassation accordant aux sujets espagnols, conformément à l'interprétation ministérielle du 22 Juillet 1929, le bénéfice de nos lois sur les loyers (2).

2° Les Etats-Unis d'Amérique :

La France est liée avec les Etats-Unis d'Amérique par la convention consulaire du 23 Février 1853, qui prévoit dans son article 7 que :

« Dans tous les Etats de l'Union où les lois actuelles le permettent, aussi longtemps que lesdites lois resteront en vigueur et avec la même portée, les Français jouiront du droit de posséder des biens meubles ou immeubles, au même titre et de la même manière que les citoyens des Etats-Unis ; ils pourront en disposer librement et sans réserve à titre gratuit et onéreux, par donation, testament ou autrement comme les habitants eux-mêmes...

« De même, en se réservant toutefois d'appliquer ultérieurement la réciprocité en matière de possession et de sucession, le Gouvernement français reconnaît aux citoyens des Etats-Unis le droit de jouir en France en matière mobilière, immobilière et de succession, du traitement identique dont jouissent en France, en pareilles matières, les citoyens français. »

Comme cette convention ne déroge pas formellement

(1) Com. Sup. cass., 1er Août 1927, Revue Loyers, 1927, p. 527.
id. 19 Mai 1928, Gaz. Pal. 1928. 2. 64.
id. 23 Juin 1928, D. H. 1928. 1. 165, Gaz. Pal. 1928. 2. 282.
id. 1er Juillet 1928, Sem. jur. 1928, p. 1307, Toulouse, 25 Octobre 1929, Gaz. Pal 1929. 2. 755.

(2) Com. Sup. Cass., 21 Novembre 1929, Revue Loyers 1929, p. 948.
id. 27 Février 1930, Revue Loyers 1930, p. 582.

à la règle posée dans l'article 11 du Code Civil et que la législation exceptionnelle sur les loyers n'y est pas prévue, les citoyens américains ne peuvent en invoquer le bénéfice. La jurisprudence est dans ce sens (1) ; évidemment si la question était portée aujourd'hui devant la Commission supérieure de Cassation, les décisions de la jurisprudence deviendraient, comme c'est le cas pour les Espagnols, contradictoires.

3° La Suisse :

La France est liée avec la Suisse par le traité du 23 Février 1882 (2), dont les articles 1 et 3 se lisent comme suit :

Article premier. — « Les Français seront reçus et traités dans chaque canton de la Confédération, relativement à leurs personnes et à leurs propriétés, sur le même pied et de la même manière que le sont ou pourront l'être à l'avenir les ressortissants des autres cantons. »

Article troisième. — « Les Suisses jouiront en France des mêmes droits et avantages que l'article premier ci-dessus assure aux Français en Suisse. »

Certaines décisions se sont montrées favorables aux locataires suisses pour cette raison que la convention du 23 Février 1882, a une portée très générale et assimile, même en matière civile, les Suisses aux Français en France ; aux termes de cette convention chaque Etat s'est engagé à traiter à l'avenir « sur le même pied et de

(1) Tr. civ. Seine, 27 Octobre 1926, Revue Loyers 1927, p. 36. Com. Sup. Cass., 5 Janvier 1928, Sem. jur. 1928, p. 173, Gaz. Pal. 1928 2. 64 (sous note a).

(2) Niboyet et Goulé, t. I, p. 743.

la même manière » que ses nationaux, les sujets de son co-contractant résidant sur son propre territoire (1).

La plupart des décisions judiciaires sont maintenant défavorables aux sujets suisses (2) toujours pour cette double raison que le traité de 1882 ne déroge pas aux dispositions de l'article 11 du Code Civil et que la législation sur les loyers étant une législation anormale ne peut se trouver prévue dans ce traité. La Commission supérieure de Cassation a eu l'occasion de rendre des décisions depuis l'apparition de la circulaire ministérielle et les locataires suisses se sont ainsi vus reconnaître par elle, à deux reprises, le droit à prorogation (3).

4° La Grèce et l'Allemagne :

Nous étudions ces deux nations en dernier lieu, il semble en effet que, à l'heure présente, la Grèce et l'Allemagne soient les seuls pays au monde dont les sujets puissent invoquer directement en France, par la seule vertu des conventions qui lient leurs pays au nôtre, le bénéfice des lois sur les loyers.

Envisageons d'abord la question pour la Grèce :

La France et la Grèce sont liées par la Convention de commerce, de navigation et d'établissement du 11 Mars

(1) Tr. Paix Dijon, 30 Juillet 1926, Gaz. Pal. 1926. 2. 453.
Tr. civ. Seine, 28 Juillet 1926, Gaz. Pal. 1926. 2. 704.
id. 27 Octobre 1926, Gaz. Pal. 1926. 2. 753.
id. 8 Mars 1927, Dalloz Hebd. 1927, p. 393.
Tr. Civ. Marseille, 25 Avril 1929, Gaz. tr., 9 et 10 Octobre 1929. Revue Loyers 1930, p. 166.

(2) Com. Sup. Cass., 30 Mai 1927, Gaz. Pal., 1927. 2. 270, Dalloz Hebd. 1927, p. 435.
Comm. Sup. cass., 1er Août 1927, Revue Loyers 1927, p. 528.
id. 29 Décembre 1927, Dalloz Hebd 1928, p. 87. Revue Loyers 1928, p. 420.
Tr. civ. Seine, 23 Novembre 1926, Revue Loyers 1927, p. 39.
Tr. civ. Rhône, 30 Novembre 1926, Revue Loyers 1927, p. 154.

(3) Com. Sup. Cass., 5 Décembre 1929, Dalloz Hebd. 1930, p. 6. Revue Loyers 1930, p. 206.
Com. Sup. Cass., 6 Février 1930, Revue Loyers 1930, p. 439.

1929 (1). Cette convention s'exprime ainsi dans son article 23 :

« Dans le cas où, dans son ensemble, le traitement accordé par l'une des parties contractantes en ce qui concerne les matières énumérées aux articles 19, 20, 21 et 22 serait moins favorable ou deviendrait moins favorable, par suite des dispositions légales ou réglementaires, dans un pays que dans l'autre, des négociations seraient engagées en vue de déterminer les mesures propres à assurer, sur la base du régime le plus libéral, une légitime réciprocité. »

Lisons maintenant l'article 19, nous voyons que :

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront, sur le territoire de l'autre, en ce qui concerne l'accès, le séjour, l'établissement, l'exercice du commerce, de l'industrie, de la navigation, des métiers et des professions y compris les droits et intérêts y afférents, du régime accordé aux ressortissants de la nation la plus favorisée. »

Instruits par l'expérience, les négociateurs de cette convention ont donc précisé leur pensée. Comme l'article 23 le déclare, les deux Etats se proposent d'assurer, sur la base du régime le plus libéral, une « légitime réciprocité », et cette fois on peut déclarer que la législation sur les loyers, toute exceptionnelle qu'elle soit, se trouve prévue dans le traité.

La réciprocité diplomatique exigée par l'article 11 du Code Civil est donc assurée. On peut cependant nous fai-

(1) J. O., 30 Mars 1929 et 24 Septembre 1929 ; Niboyet et Goulé, Suppl. 1929, p. 92. Cette convention, mise en application provisoire par décret du 29 Mars 1929 (J. O. du 30) approuvée par la loi du 11 Septembre 1929 (J. O. du 24) a été définitivement promulguée par décret du 22 Octobre 1929 (J. O. du 27).

re l'objection suivante : Vous avez déclaré précédemment que les conventions postérieures au premier Avril 1926 ne peuvent être invoquées par les locataires et propriétaires étrangers, et maintenant vous affirmez que la Convention Franco-Hellénique du 11 Mars 1929, répond aux exigences de la loi.

Nous l'affirmons, en effet, il est bien exact que les conventions postérieures au premier Avril 1926 n'ont pas de valeur en la matière des loyers... sauf, avons-nous dit, si elles ont été ratifiées par les Chambres. La loi du premier Avril 1926, comme toutes les lois, peut être modifiée par ceux qui l'ont faite, et c'est le cas ici : l'article 4 de la loi a été implicitement modifié par la Convention Franco-Hellénique du 11 Mars 1929, lorsque la loi du 11 Septembre 1929 a approuvé cette dernière.

La réciprocité diplomatique est donc assurée, mais nous savons que l'article 11 du Code Civil exige en outre la réciprocité législative, existe-t-elle ici ?

Il semble qu'on puisse répondre par l'affirmative, il existe en effet en Grèce deux lois sur les loyers, l'une du 26 Février 1926, l'autre du premier Juillet 1927.

La première de ces lois ne fait aucune distinction entre les nationaux et les étrangers, la seconde, au contraire, dans son article 8 précise que le droit à prorogation des baux à loyer n'existe pas lorsqu'il s'agit de locataires de nationalité étrangère, exception faite pour les sujets des Etats sur le territoire desquels les sujets Hellènes jouissent de la protection de la prorogation des baux (cas réalisé en France).

Il existe donc, entre la France et la Grèce, à la fois la réciprocité diplomatique et la réciprocité législative, les

sujets grecs peuvent ainsi se prévaloir de nos lois sur les loyers.

Il en est de même, croyons-nous, pour les Allemands.

La condition de réciprocité diplomatique est remplie puisqu'il existe entre la France et l'Allemagne un accord commercial du 17 Août 1927, approuvé par la loi du 2 Mars 1928, et qui dispose dans son article 25 que :

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront, sur le territoire de l'autre, du traitement de la nation la plus favorisée, en ce qui concerne le voyage, le séjour, l'établissement, ainsi que l'exercice du commerce, de l'industrie ou de toute autre profession et de tous droits et intérêts en découlant... » (1)

La condition de réciprocité législative est également remplie puisqu'il existe en Allemagne une loi du 30 Juin 1926, dite « Mieterschutzgesetz » (loi pour la protection des locataires), qui proroge d'office les baux des locaux d'habitation ou commerciaux.

Nous avons envisagé la question pour les Espagnols, les Américains, les Suisses, les Grecs et les Allemands, nous aurions constaté de même :

En ce qui concerne les Argentins : Que nous sommes liés avec leur pays par le traité du 10 Juillet 1853 (2) et la convention additionnelle du 19 Août 1892, mais que le traité ne vise que les relations commerciales et maritimes et ne concerne pas la jouissance des droits civils (3).

(1) Mis en application provisoire par décret du 30 Août 1927 (J. O. du 31), approuvé par la loi du 2 Mars 1928 (J. O. du 3) ; Niboyet et Goulé, t. I, p. 344.

(2) Niboyet et Goulé, t. I, p. 359.

(3) Com. Sup. cass., 1er Mars 1928, rep Commaille 1928, p. 7402. Gaz. Pal. 1928. 2. 64 (sous note B).

En ce qui concerne les Roumains : Que le Traité de commerce Franco-Roumain du 6 Mars 1907 (1) ne permet pas de faire reconnaître à un locataire roumain le droit à la prorogation institué par la loi de 1926 (2), et ici par exception, il n'est pas certain que la Commission supérieure de Cassation reconnaîtrait aux Roumains le droit de se prévaloir de notre législation sur les locaux d'habitation, la Roumanie en effet ne figure pas au nombre des puissances étrangères énumérées dans la liste (d'ailleurs non limitative) annexée à la circulaire ministérielle du 22 Juillet 1929.

La situation est donc la suivante : il n'existe pas de traité entre la France et une autre nation qui déroge au principe posé par l'article 11 de notre Code, d'autre part parmi les pays liés avec la France par des traités de stricte réciprocité, seules la Grèce et l'Allemagne répondent aux conditions requises. Dans l'état actuel des choses, la question de savoir si les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée permettent aux sujets ressortissants des Etats qui les ont conclus de bénéficier de nos lois sur les loyers présente donc un intérêt considérable.

— B —

Traités contenant la clause de la nation la plus favorisée

De nombreux traités passés entre la France et des nations étrangères contiennent la clause de la nation la plus favorisée ; et par là il faut entendre une clause prévoyant que pour tout ou partie des matières faisant l'ob-

(1) Niboyet et Goulé, t. I, p. 665.
(2) Com. Sup. cass., 29 Juin 1929, Gaz. Pal., 10 Octobre 1929.

jet du traité envisagé, les sujets ressortissants de chacun des Etats contractants bénéficient dans l'autre des mêmes droits et avantages que ceux dont bénéficient, dans cet Etat, les étrangers de la nation la plus favorisée.

Ayant remarqué que cette clause se trouve dans la plupart des traités de douanes, certains auteurs, notamment Messieurs Bartin (1) et Perroud (2) lui ont dénié toute valeur dans le domaine du droit privé.

Monsieur Bartin, en particulier, a écrit :

« La clause de la nation la plus favorisée, qui a pour objet immédiat de faire bénéficier les sujets ressortissants de l'Etat qui l'a obtenue des avantages douaniers consentis à d'autres Etats, comporte-t-elle des effets dans l'ordre du droit privé ? Nous serions portés à écarter entièrement en principe du domaine et des rapports de droit privé la clause de la nation la plus favorisée. »

Cette opinion a été admise par un jugement du Tribunal Civil de la Seine (3) qui a décidé qu'un sujet suisse n'a pas droit à la prorogation, la clause de la nation la plus favorisée inscrite dans l'article 6 de la convention du 23 Février 1882 se référant exclusivement à des circonstances économiques et ne pouvant avoir de portée dans une matière d'ordre juridique et de droit personnel.

Nous ne partageons pas entièrement cette manière de voir. Une convention diplomatique est toujours quelque chose de très complexe, nombre de questions y sont envi-

(1) Etienne Bartin, Le Droit Conventionnel envisagé comme source du Droit International Privé en France. Clunet, 1927, p. 5 et s., voir spécialement p. 17, Principes de Droit international Privé, 1930, p. 90.
(2) J. Perroud, Etude citée.
(3) Tr. civ. Seine (Ch. cons. 4e section), 9 Novembre 1926, Revue Loyers, Février 1927.

sagées, et pour se faire une opinion complète, il faut en peser tous les termes.

Considérons par exemple le Traité Franco-Britannique du 28 Février 1882, relatif au commerce et à l'industrie, l'article premier nous dit ceci :

« Il est également entendu qu'en tout ce qui concerne le transit, l'emmagasinage, l'exportation, la réexportation, les taxes locales, le courtage, les formalités de douane, les échantillons et également en toute matière concernant l'exercice du commerce et de l'industrie, ainsi que la résidence temporaire ou permanente, l'exercice d'un métier ou profession, le paiement des taxes ou autres impôts, la jouissance de tous les droits ou privilèges légaux, comprenant le droit d'acquérir, de posséder et la libre disposition de la propriété, les ressortissants britanniques en France et les ressortissants français dans le Royaume-Uni, jouiront du traitement de la nation la plus favorisée. »

Il est donc bien question dans ce traité de transit, de formalités de douane... mais ensuite l'horizon s'élargit : on parle de l'exercice du commerce et de l'industrie, et on termine en prévoyant la jouissance de tous les droits et privilèges légaux !

Nous avons de même précédemment relaté le jugement du Tribunal Civil de la Seine du 9 Novembre 1926 concernant un sujet suisse et déclarant que l'article 6 de la convention de 1862 ainsi conçu : « Tout avantage que l'une des parties contractantes aurait concédé ou pourrait concéder à l'avenir d'une manière quelconque à une autre puissance, en ce qui concerne l'établissement des citoyens et l'exercice des professions industrielles, sera applicable de la même manière et à la même époque à

l'autre partie... » se réfère uniquement à des circonstances économiques ; la lecture de l'article en question permet de penser que c'est là une affirmation hasardeuse ; d'autant plus que, par ailleurs, le traité d'établissement est très large (articles 1 et 3).

Ces diverses observations nous conduisent à penser avec Monsieur Champcommunal (1) que la question « ne comporte pas une solution uniforme et absolue. Tout dépend de la nature du traité qui contient la clause litigieuse. S'il apparaît qu'elle a été limitée à des questions particulières, telles que les douanes ou les rapports commerciaux, elle ne joue pas. Elle donne au contraire l'appui espéré, si elle se réfère à la condition générale des étrangers ».

Les rédacteurs des traités les plus récents, pour éviter ces difficultés d'interprétation ont d'ailleurs soigné particulièrement l'expression de leur pensée, c'est ainsi que la Convention d'établissement Franco-Belge du 6 Octobre 1927 déclare dans son article premier :

« Les sujets ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le séjour, l'établissement ainsi que l'exercice du commerce, de l'industrie et des professions. »

Et prend soin de préciser davantage dans son article deuxième :

« Les sujets ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne la possession, l'acquisition, l'occupation et la loca-

(1) Champcommunal, Note sous Com. sup. cass., 1er Août 1927, (Lapradelle 1928, p. 91).

tion de tout bien meuble ou immeuble. Ils pourront dans les mêmes conditions disposer de ces biens et les aliéner. »

Un certain nombre de traités contiennent donc la clause de la nation la plus favorisée, et celle-ci dans beaucoup de cas vaut pour les droits privés. Cela ne suffit pas évidemment pour que les sujets ressortissants des nations ayant passé ces traités avec la France puissent se prévaloir de notre législation sur les loyers.

Nous sommes ainsi amenés à nous demander quelles conditions doit remplir le locataire sujet d'un de ces pays pour jouir en France du droit à la prorogation.

Dans cette recherche la jurisprudence ne nous viendra guère en aide ; la plupart des décisions que l'on rencontre ne disent pas formellement que la clause de la nation la plus favorisée est irrecevable, elles se bornent à constater que la prétention n'est pas fondée, parce que la convention diplomatique à laquelle les intéressés se réfèrent n'accorde pas elle-même l'avantage réclamé.

On peut citer à titre d'exemple un arrêt de la Commission supérieure de Cassation du premier Août 1927 (1) déboutant un locataire suisse, lequel, se basant sur l'article 6 du Traité Franco-Suisse du 23 Février 1882 contenant la clause de la nation la plus favorisée, entendait se prévaloir de la Convention consulaire Franco-Espagnole du 7 Janvier 1862 prévoyant la location des maisons. La raison donnée par l'arrêt est que cette disposition de la convention de 1862 ne pouvait s'appliquer à une législation d'un caractère aussi exceptionnel que celle édictée en France en matière de loyers.

(1) Com. Sup. cass., 1er Août 1927, Revue de Droit int. privé 1928, p. 87.

Quoiqu'il en soit des solutions ainsi données par la jurisprudence, la clause de la nation la plus favorisée ne vaut que sous certaines conditions.

En premier lieu elle doit être insérée dans une convention ratifiée par le Parlement. Il est possible qu'en doctrine les traités aient une force supra-nationale et que régulièrement passés ils s'imposent au juge même lorsqu'ils sont en opposition avec la loi ; mais en pratique cette conception a peu de chances de succès, c'est au juge qu'il appartient en définitive d'interpréter la loi, et il ne fait pas prévaloir un décret sur elle.

Supposons donc que la convention diplomatique, suffisamment explicite pour pouvoir jouer en notre matière, ait été ratifiée par les Chambres.

Les étrangers pourront-ils en invoquer le bénéfice ipso facto ?

Nous ne le pensons pas, cette convention n'aura de valeur pratique que sous deux conditions.

Il faut en premier lieu que ce qui est accordé à un Etat soit refusé à l'autre.

Si les deux Etats se trouvent sur le même pied par rapport à la législation sur les loyers, la clause ne présente en effet aucun intérêt. Une des deux nations doit être plus favorisée que l'autre.

Et il faut en second lieu que la clause ait pour résultat de rétablir l'égalité rompue.

C'est ce que la Cour de Paris dans un arrêt du 2 Juillet 1928 déjà cité, constate en ces termes : « Les Tchéco-Slovaques s'ils étaient admis, à la suite des Autrichiens, à la propriété commerciale, seraient appelés à bénéficier sans contre-partie d'un avantage que les Autrichiens n'obtiendraient qu'à titre de réciprocité ». Cette remar-

que conserve toute sa valeur si on l'applique à la législation sur les locaux d'habitation.

La clause ne peut conférer à une nation des droits supérieurs à ceux conférés à l'autre : Monsieur l'avocat général Lagarde dans ses conclusions sur l'affaire soumise à la Cour de Paris, disait : « Ce que Monsieur Spilka demande, ce n'est pas le traitement de la nation la plus favorisée, mais un traitement supérieur au traitement de la nation la plus favorisée ». Nous considérons cette remarque comme absolument justifiée, le demandeur prétendait obtenir sans condition de réciprocité ce que les Autrichiens n'obtiennent que sous condition de réciprocité.

Nous ne saurions donc partager l'opinion de Monsieur Ronsseray qui, parlant de la clause de la nation la plus favorisée, déclare :

« La clause crée un groupe favorisé de nations tel, qu'un droit civil, une fois concédé à une de ces nations, profite immédiatement aux autres nations du groupe. Dès l'instant où la France a concédé à un Etat étranger, un droit jusqu'alors rigoureusement civil, dès qu'elle a ainsi montré qu'elle ne considérait plus ce droit comme strictement national, tous les pays amis peuvent aspirer à ce même droit et la clause de la nation la plus favorisée a été justement stipulée pour le leur faire acquérir. Son but est de maintenir toujours égale la situation de tous ces pays amis et de les faire bénéficier tous à la fois de tous les droits que la France n'entend pas réserver strictement aux Français. » (1)

Notre conception est totalement différente, pour nous la clause de la nation la plus favorisée supplée à l'inexis-

(1) Ronsseray, *op. cit.*, 138.

tence dans le traité qui la renferme des dispositions prévoyant expressément le droit envisagé. En conséquence, nous maintenons toujours l'exigence de la réciprocité législative, et nous pensons rester ainsi dans le domaine d'une stricte justice.

Ce qui est le plus difficile à établir, n'est-il point vrai, c'est que le traité invoqué a prévu expressément le droit réclamé, la clause de la nation la plus favorisée nous évite cette peine. Nous estimons que c'est là un immense avantage puisqu'il suffit d'établir l'existence d'un seul traité au monde prévoyant expressément le droit envisage pour que, par le fait même, tous les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée (à condition bien entendu que cette clause s'applique aux droits privés) répondent à l'exigence de la réciprocité diplomatique.

La jurisprudence n'a guère eu l'occasion de résoudre directement la question, cela s'explique d'ailleurs fort bien.

La clause pouvait présenter un intérêt au début de l'application de la loi du premier Avril 1926, à une époque où un certain nombre de tribunaux admettaient les sujets ressortissants de divers pays à se prévaloir des conventions diplomatiques passées entre ces pays et la France, et c'est ainsi que le Tribunal Civil de la Seine (1) a décidé à deux reprises, que les sujets suisses bénéficiaient de la prorogation de la loi du premier Avril 1926, parce que, d'une part, aux termes des articles 1 et 3 de la Convention Franco-Suisse du 23 Février 1882, les Suisses jouissent en France des mêmes droits et avan-

(1) Tr. civ. Seine (Loyers), 28 Juillet 1926, Gaz. Pal., 22 Novembre 1926, et Tr. civ. Seine (5e sect.), 27 Octobre 1926, Gaz. Pal., 30 Novembre 1926.

tages que les Français, et parce que d'autre part, aux termes de l'article 6 de ladite convention, ils ont droit au traitement de la nation la plus favorisée qui est l'Espagne.

Mais du jour où l'opinion a changé, où il a été reconnu que le droit à la prorogation était un droit civil stricto sensu, soumis à la discipline sévère de l'article 11 du Code Civil, la clause a été frappée de stérilité.

Evidemment si la jurisprudence actuelle de la Commission supérieure de Cassation se généralisait, la clause retrouverait toute sa vigueur : telle est l'intention du Ministre des Affaires Etrangères ; il déclare en effet dans la circulaire :

« Un grand nombre de conventions ont été conclues sur la base du traitement réservé au ressortissant de la nation la plus favorisée. Les étrangers qui peuvent se prévaloir d'une convention de cet ordre ont le droit d'être traités en France comme les ressortissants des pays ci-dessus mentionnés (liés avec la France par des conventions comportant la clause d'assimilation au national) et, par conséquent, d'être assimilés aux Français. »

Abstraction faite de la circulaire ministérielle, les résultats présentement acquis sont donc les suivants :

Il existe deux nations au monde, la Grèce et l'Allemagne, dont les sujets peuvent invoquer directement le bénéfice de nos lois sur les loyers. Il existe d'autre part un certain nombre de pays liés avec le nôtre par des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée, ce qui permet par conséquent à leurs sujets d'invoquer le bénéfice de nos lois sur les loyers, s'il existe dans ces pays une législation semblable.

Toute la question est donc de savoir si une telle législation se rencontre hors de France, nous croyons qu'il n'en est ainsi que dans un seul pays : l'Autriche.

L'Autriche :

Il existe en Autriche une loi du 7 Décembre 1922 (1) dite « Loi concernant la location des maisons et immeubles destinés au commerce ». Nous croyons qu'elle s'apparente suffisamment avec nos dispositions légales pour pouvoir être invoquée par les Autrichiens en France.

Aux termes de cette loi, en effet, le propriétaire ne peut mettre fin à la location que pour des motifs graves (article 19), d'autre part la résiliation du bail ne peut être prononcée que judiciairement (article 21). Cette loi se propose de combattre la crise des loyers comme chez nous la loi du premier Avril 1926, la preuve en est dans ce fait que, le même jour que la loi en question, le Parlement autrichien en votait une autre autorisant la réquisition des maisons par les autorités communales en cas de pénurie d'habitations (2).

La réciprocité législative existe donc entre la France et l'Autriche ; d'autre part, l'Accord commercial Franco-Autrichien du 16 Mai 1928 contient la clause de la nation la plus favorisée, son article 20 est en effet ainsi conçu :

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront, sur le territoire de l'autre, du traitement de la nation la plus favorisée, en ce qui concerne le voyage, le séjour, l'établissement ainsi que l'exercice du commerce, de l'industrie ou de toute autre

(1) Bundesgesetzblatt, 1922, N° 872.
(2) id. 1922, N° 871.

profession et tous droits et intérêts en découlant. Ils auront libre et facile accès auprès des tribunaux.

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes auront toute liberté de posséder des biens mobiliers et immobiliers sur le territoire de l'autre et acquérir la possession de ces biens par achat, donation, succession, disposition testamentaire ou de toute autre manière, dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues par les lois du pays où les biens sont situés pour les ressortissants d'un Etat tiers quelconque. Ils en auront la disposition aux mêmes conditions que ces derniers. » (1)

Les Autrichiens doivent donc se voir reconnaître le bénéfice de nos lois sur les loyers.

On rencontre chez certaines autres nations comme l'Espagne ou les Etats-Unis d'Amérique des dispositions sur les loyers semblables aux nôtres, mais les conventions passées entre la France et ces pays ne prévoyant pas expressément cette législation et ne renfermant pas d'autre part la clause de la nation la plus favorisée, les sujets ressortissants espagnols ou américains ne peuvent se prévaloir de nos lois. Prenons comme exemple l'Espagne :

Il existe dans ce pays un décret royal du 21 Décembre 1925, ce décret entré en vigueur le premier Janvier 1926 et devant prendre fin le 30 Juin suivant a été prorogé d'année en année, et, aux termes du décret du 4 Décembre 1929, il doit rester en vigueur jusqu'au 31 Décembre 1930.

(1) Mis en application provisoire par décret du 30 Juillet 1928 (J. O. du 31 Juillet) approuvé par la loi du 24 Février 1929 (J. O. du 26 Février) et promulgué par décret du 9 Mars 1929 (J. O. du 10 Mars).

D'après ce décret royal sont prorogées toutes les locations dans les villes de plus de 6.000 habitants (article premier), sauf les locations dans les immeubles neufs, les locations antérieures au premier Janvier 1925 et d'un loyer mensuel excédant 500 pesetas, les locations des établissements de spectacles (art. 2), d'autre part l'article 5 paragraphe A, dispose : « Le propriétaire peut reprendre les locaux, soit pour y habiter, ou y loger ses ascendants ou descendants, soit pour y exercer son commerce. Si le locataire exploitait dans les lieux un commerce ou une industrie, il a droit alors à une indemnité égale à six mois de loyer ».

Ce sont là des dispositions motivées par la crise actuelle du logement en Espagne, évidemment elles présentent un caractère provisoire, mais comme l'ont dit Messieurs Robert Martin et Maus (1) à propos de la notion de législation analogue en matière de propriété commerciale : « il importe peu que la loi soit seulement provisoire, car une loi provisoire peut être aussi facilement prorogée qu'une loi définitive peut être abolie ».

Nous ne croyons pas que l'argument soit bon en matière de législation sur la propriété commerciale, puisque celle-ci est définitive, mais l'argument porte certainement lorsqu'il s'agit de lois de prorogations.

Nous considérons donc qu'il existe entre la France et l'Espagne une réciprocité législative suffisante, mais cela ne suffit pas, la réciprocité diplomatique est nécessaire, or la convention de 1882 ne prévoit pas expressément la législation sur les loyers et elle ne contient pas la clause de la nation la plus favorisée. Les Espagnols en consé-

(1) Robert Martin et Maus, *op. cit.*, N° 271.

quence ne peuvent se prévaloir de notre législation sur les loyers.

La solution donnée serait la même pour les citoyens américains, on rencontre bien dans différents Etats des Etats-Unis d'Amérique des lois de prorogations, mais la convention de 1853 ne prévoit pas expressément la législation exceptionnelle des loyers et d'autre part elle ne contient pas la clause de la nation la plus favorisée.

On rencontre enfin d'autres pays, comme la Grande-Bretagne ou l'Italie, liés avec la France par des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée, mais il n'existe pas dans ces pays de législation sur les loyers semblable à la nôtre, leurs sujets ne peuvent donc réclamer le bénéfice de nos lois.

Prenons comme exemple la Grande-Bretagne.

Il ne paraît pas exister dans ce pays de législation sur les loyers, la loi du 22 Décembre 1927 dite « Landlord and Tenant's Act 1927, 17 et 18 Geo V chap. 36 » a pour objet la protection du fonds de commerce et ne vise pas la législation sur les locaux d'habitation. En conséquence, c'est en vain que les sujets britanniques invoqueraient le traité du 28 Février 1882 (1) dont l'article premier déclare : « En tout ce qui concerne le transit, l'emmagasinage, l'exportation, les taxes locales, le courtage, les formalités de douane, les échantillons et également en toute matière concernant l'exercice du commerce et de l'industrie ainsi que la résidence temporaire ou permanente, l'exercice d'un métier ou d'une profession, le paiement de taxes ou autres impôts, la jouissance de tous les droits ou privilèges légaux, comprenant le droit d'acquérir, de posséder et la libre dispo-

(1) J. O. 14 Mai 1882 ; D. P. 1883. 4. 34 ; Weiss, t. 6, p. 212 ; Clunet 1882, p. 649 ; Niboyet et Goulé, t. I, p. 493. Ce traité a été approuvé par la loi du 11 Mai 1882 (J. O. 14 Mai 1882, D. P. 1883. 4. 34).

sition de la propriété, les ressortissants britanniques en France et les ressortissants français dans le Royaume-Uni, jouiront du traitement de la nation la plus favorisée ».

Une des deux exigences de l'article 11 du Code Civil, la réciprocité diplomatique est satisfaite, mais la réciprocité législative n'existe pas. Les sujets britanniques ne peuvent donc bénéficier de la loi du premier Avril 1926 (1).

La conclusion serait la même pour l'Italie liée avec la France par un modus vivendi entré en vigueur le premier Août 1928, plusieurs fois prorogé et qui dispose que : « Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes jouiront, sur le territoire de l'autre, du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le séjour, l'établissement, l'exercice du commerce, de l'industrie, des professions et des métiers ; la possession, l'acquisition, l'occupation et la location de tous biens meubles ou immeubles » (2), mais chez laquelle n'existe plus de législation sur les loyers.

Au terme de cette étude sur le droit à la prorogation et sur le droit de reprise, nous sommes conduits à la conclusion suivante : Il n'existe que deux pays au monde, la Grèce et l'Allemagne qui puissent se prévaloir de nos lois sur les loyers par le seul effet des conventions qui les lient avec notre pays. A ces deux nations il convient

(1) Com. Sup. cass., 30 Mai 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 270.
id. 13 Juillet 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 637.
id. 27 Octobre 1927, Revue Loyers 1927, p. 738.
id. 29 Décembre 1927, Sem. jur. 1928, p. 173.
Tr. civ. Seine, 26 Janvier 1927, Sem. jur. 1927, p. 665. Revue Loyers 1927, p. 213.
Contra :
Com. Sup. cass., 2 Janvier 1930, Dalloz Hebd. 1930, p. 70. Revue Loyers 1930, p. 319 (décision rendue conformément à l'interprétation ministérielle du 22 Juillet 1929).

(2) Niboyet et Goulé, t. 2, p. 559.

d'ajouter l'Autriche qui a le même droit, indirectement par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

Nous n'avons guère parlé dans ce qui précède que des locataires, les propriétaires étrangers sont en effet exclus par l'article 5 de la loi du premier Avril 1926 qui n'accorde le droit de reprise qu'au « propriétaire de nationalité française ».

Il importe de remarquer cependant que si l'interprétation de la circulaire ministérielle doit être admise, l'exclusion prononcée par la loi devient sans portée, de même que les locataires étrangers quels qu'ils soient, peuvent, d'après cette circulaire, invoquer le droit à la prorogation, de même les propriétaires de nationalité étrangère peuvent invoquer le droit de reprise. Comme l'avait déjà déclaré le Commissaire du Gouvernement à la Chambre des Députés lors du vote de la loi du 29 Juin 1929 :

« Si les termes de certains traités laissent un doute sur le droit que peut avoir un locataire étranger à bénéficier des dispositions prises en faveur des locataires, une pareille hésitation est impossible en matière de propriété. Les conventions d'assimilation avec le national sont beaucoup plus nettes encore pour les droits de propriété que pour les droits de jouissance et de location. » (1)

C'est à cet avis que se range la Commission supérieure de Cassation qui, nous l'avons vu, s'incline devant l'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères, un arrêt du 28 Novembre 1929 a ainsi reconnu à un propriétaire suisse le droit de se prévaloir en France du droit de reprise prévu par la loi du premier Avril 1926 (2).

---

(1) J. O. 29 Mai 1929, Déb. Parl. Ch. p. 1730.
(2) Com. Sup. cass., 28 Novembre 1929, Revue Loyers 1930, p. 75 Dalloz. Hebd. 1929, p. 585.

CHAPITRE DEUXIÈME

La Propriété Commerciale

Dès l'abord une question capitale se pose à propos de cette création nouvelle et importante du législateur : quelle est la nature juridique du droit à la propriété commerciale ? Sommes-nous en présence d'un droit civil au sens de l'article 11 du Code Civil, réservé en principe aux seuls commerçants français, ou d'un droit naturel, accessible à tous ?

Sans aucun doute il s'agit d'un droit civil, c'est ce que nous avons établi dans la première partie de ce travail, faisant nôtre l'opinion de Monsieur Trasbot : « Il est un point sur lequel toute discussion cesse : le droit est civil quand la loi le dit expressément. Or il en est ainsi dans la loi du 30 Juin 1926 ».

Mais si le droit à la propriété commerciale est un droit civil, il n'en est pas moins certain que c'est un

droit civil d'une nature particulière (1). Si l'article 19 modifié de la loi du 30 Juin 1926 se rattache étroitement à l'article 11 du Code Civil, il n'est pas possible de le confondre avec lui.

L'article 11 exige en effet une double réciprocité : réciprocité législative et réciprocité diplomatique ; l'article 19 modifié de la loi de 1926 se montre moins exigeant, il se contente de la simple réciprocité législative, il suffit comme dit le texte que l'étranger puisse invoquer « une législation analogue protégeant la propriété commerciale ».

Il importe de remarquer que cette faveur n'est accordée qu'aux commerçants étrangers, les bailleurs étrangers dont la situation est réglée dans l'alinéa deuxième du même article 19 ne pouvant réclamer le bénéfice de la loi, comme nous le verrons plus tard, que s'ils rentrent dans la catégorie des étrangers privilégiés.

D'ailleurs il est permis de se demander si c'est une faveur faite aux commerçants étrangers, nous verrons en effet qu'on ne rencontre pas à l'étranger de législation analogue (nous réservons toutefois le cas de l'Angleterre), en sorte que la question s'est posée de savoir si les conventions internationales permettaient aux étrangers d'éviter les conditions restrictives qui leur sont imposées par l'article 19 de la loi, et de bénéficier ainsi de notre loi sur la propriété commerciale.

Ce chapitre sera divisé en deux sections :

(1) Le cas se présente également comme le fait remarquer Monsieur Trasbot dans la note déjà citée, dans la loi du 26 Novembre 1873, relative à l'établissement d'un timbre ou d'un signe spécial destiné à être apposé sur les marques commerciales et de fabrique.

Dans la première section se posera la question de savoir si la réciprocité législative est nécessaire.

On recherchera dans la seconde section si cette réciprocité existe dans certains pays.

Section I

LA RÉCIPROCITÉ LÉGISLATIVE EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

La loi du 30 Juin 1926 dans son article 19, alinéa premier modifié, s'exprime ainsi :

« La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère appartenant à des pays où n'existe pas, au profit des Français, une législation analogue protégeant la propriété commerciale. »

Que faut-il entendre par ces termes « Législation analogue » ?

Cette question a été posée par le Sénateur Curral, lors de la discussion de la loi du 22 Avril 1927, et le Garde des Sceaux lui a fait la réponse suivante (1) :

« Je me permets de vous dire qu'il est bien difficile, au point de vue grammatical, de définir un mot. Vous savez comme moi que rien n'est dangereux comme une définition... le mot « analogue » veut dire quelque chose Les magistrats apprécieront selon les faits. Ils l'ont fait jusqu'ici... »

Nous sommes donc en présence d'une question de fait, laissée à l'appréciation souveraine des tribunaux.

(1) Sénat Débats parl., 1re séance du 8 Avril 1927, p. 427.

Il ne faut pas conclure de là que l'on rencontre en jurisprudence les interprétations les plus diverses, il semble au contraire qu'une opinion moyenne se soit formée, opinion qui se trouve marquée nettement à notre sens, dans un jugement du Tribunal Civil de Lyon du 14 Décembre 1927 (1) où l'on relève les attendus suivants :

« Attendu qu'à la vérité, « analogue » ne signifie pas « identique », mais qu'il ne faut pas non plus donner au mot « analogue » un sens trop étendu ;

« Attendu que pour qu'il y ait analogie au sens de la loi, il faut qu'on trouve dans la législation étrangère l'institution de la propriété commerciale, c'est-à-dire, la création d'un droit du commerçant sur son fonds opposable au propriétaire, survivant au bail et pouvant au cas d'éviction donner naissance à une indemnité ;

« Attendu que cette création d'un droit permanent est essentiellement distincte des dispositions de fait telles que les prorogations, dispositions temporaires, et qualifiées par les législateurs de « provisoires », nées d'une crise du logement et destinées en principe à cesser avec elle. »

Pour qu'une législation étrangère puisse être considérée comme « analogue », à notre législation sur la propriété commerciale, il faut donc qu'elle remplisse deux conditions :

Il faut en premier lieu qu'elle porte création d'un droit du commerçant sur son fonds, droit opposable au propriétaire et survivant au bail.

Il faut en second lieu que cette législation accorde à

(1) Tr. Civ. Lyon (1re ch.), 14 Décembre 1927. Gaz. Pal. 1928. 1. 216.

titre définitif et non provisoire, le droit à des renouvellements de baux et non à de simples prorogations de jouissance.

Le sens de l'expression « législation analogue » étant précisé, il y a lieu de rechercher si en fait la réciprocité législative est nécessaire.

Il faut répondre par l'affirmative, la législation sur la propriété commerciale étant en effet du domaine du droit civil on doit en principe lui appliquer les dispositions de l'article 11 du Code Civil. Cet article exige, on l'a déjà dit maintes fois, la double réciprocité : diplomatique et législative. Par conséquent un étranger ne doit normalement se voir reconnaître en France le bénéfice de notre législation sur la propriété commerciale qu'à la condition d'établir : d'une part qu'il existe entre son pays et le nôtre une convention diplomatique prévoyant expressément la propriété commerciale, d'autre part qu'il existe dans son pays une législation analogue dont les Français puissent se prévaloir.

Telle est la règle. Le législateur aurait été en droit de s'y conformer, il ne l'a pas fait et s'est contenté de poser l'exigence de la réciprocité législative : « La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère appartenant à des pays où n'existe pas au profit des Français une législation analogue protégeant la propriété commerciale ».

Pouvait-il agir ainsi ? Certainement, l'article 11 n'est pas un texte sacro saint, le Code Civil lui-même n'est qu'une loi que le législateur peut modifier quand il veut et comme il veut, directement en abrogeant certains articles, ou indirectement par des dispositions législatives faisant échec aux règles posées, c'est le cas ici.

Il semble d'ailleurs que ces principes essentiels aient été souvent perdus de vue par la jurisprudence, cela tient à notre avis à ce fait que l'on a souvent confondu deux notions : celle de réciprocité législative et celle de réciprocité diplomatique.

En voici un exemple fourni par un jugement du Tribunal Civil de la Seine du 23 Décembre 1927 (1), rendu dans un litige opposant un propriétaire français à un commerçant de nationalité grecque, son locataire.

Ce jugement constate en premier lieu que les décrets helléniques des 26 Février 1926 et premier Janvier 1927 sur les loyers n'ont qu'un caractère temporaire et provisoire et ne sauraient être assimilés à une législation définitive comme la loi française sur la propriété commerciale. Il constate ensuite que la Convention Franco-Hellénique du 8 Septembre 1926 accorde aux sujets grecs, pour l'établissement du commerce en France, le traitement de la nation la plus favorisée, et la nation la plus favorisée à cet égard est la nation danoise, en vertu de l'article 1 du Traité Franco-Danois du 9 Février 1910.

Le Tribunal est donc amené à examiner la situation des sujets danois par rapport à notre législation sur la propriété commerciale, il reconnaît qu'une législation analogue n'existe pas dans ce pays, mais ajoute aussitôt « que la loi du 30 Juin 1926 n'a pu avoir pour effet de priver les sujets danois d'un avantage qui leur est assuré par un traité diplomatique ». Par conséquent les sujets danois pouvant invoquer nos lois sur la propriété commerciale, les étrangers commerçants de nationalité grecque peuvent bénéficier des mêmes dispositions par appli-

(1) Tr. Civ. Seine, 23 Décembre 1927. Sem. jur. 1928, p. 170. Gaz. Pal. 1928. 1. 221.

cation de la Convention Franco-Hellénique ci-dessus visée.

Cette solution, comme celles qui ont été rendues dans le même esprit, nous semble malheureuse. En effet, la situation des étrangers vis-à-vis du problème de la propriété commerciale est réglée par l'article 19 nouveau de la loi du 30 Juin 1926 ; lequel sauf certaines exceptions (étrangers anciens combattants ou ayant des enfants français) n'admet au bénéfice de ses dispositions que les étrangers appartenant à des pays dont la législation interne protège la propriété commerciale et permet aux Français de s'en prévaloir.

En un mot notre loi exige une réciprocité « législative ».

Et cependant, on vient de le constater, malgré la clarté du texte, les tribunaux se sont demandés si les conventions internationales permettaient aux étrangers d'éviter les conditions restrictives imposées par l'article 19 de la loi. Et de nombreuses décisions, celle relatée plus haut est du nombre, ont estimé qu'une réciprocité diplomatique suffisait. Ils ont considéré que les clauses de réciprocité qui figurent dans de nombreux traités de commerce, permettaient aux étrangers de se prévaloir en France de tous les droits civils dont jouissent les Français, et qu'une loi interne ne pouvait modifier cet état de chose.

En admettant ainsi le système de la réciprocité simplement diplomatique les tribunaux aboutissent, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, à un résultat nettement contraire à la volonté du législateur, ad-

mettre au bénéfice de la loi les sujets ressortissants de la plupart des nations.

Tel est d'ailleurs le résultat que cherche à atteindre la circulaire ministérielle du 22 Juillet 1929 dont nous avons déjà longuement parlé au chapitre précédent. Cette circulaire envisage également le problème de la propriété commerciale et déclare à ce sujet :

« Ni l'article 11 du Code Civil, ni les dispositions restrictives de certaines lois, telles que celles des articles... et de l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926 modifiée par la loi du 22 Avril 1927, réglant les rapports entre locataires et bailleurs de locaux à usage commercial ou industriel ne peuvent faire échec à la clause d'assimilation au national. Il faut comprendre ces dispositions légales comme excluant les étrangers, à l'exception de ceux qu'une convention assimile aux Français.

« L'article 11 du Code Civil dispose que « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». C'est la condition de réciprocité que la loi du 30 Juin 1926, modifiée par celle du 22 Avril 1927, a reproduite dans son article 19. Il convient d'appliquer ce principe à tout étranger qui ne peut invoquer une clause conventionnelle l'assimilant aux Français et à tout étranger qui ne peut se prévaloir que d'un traité subordonnant à une exacte réciprocité des droits l'application du traitement national. »

Nous croyons avoir établi que l'interprétation du ministre ne s'impose pas aux tribunaux, ou plutôt qu'elle peut s'imposer, mais par la seule force des arguments produits. Or on retrouve dans le texte de la circulaire la même confusion que celle signalée déjà en jurispru-

dence entre la réciprocité diplomatique et la réciprocité législative : « L'article 11 du Code Civil dispose »... C'est la condition de réciprocité que la loi du 30 Juin 1926 a reproduite dans son article 19.

L'argument produit par le Ministre des Affaires Etrangères se retourne même contre lui ; s'il est exact, comme il le déclare, que l'article 19 modifié de la loi du 30 Juin 1926 est conforme à la règle tracée par l'article 11, il faut exiger outre la réciprocité législative la réciprocité diplomatique (qui en fait n'est pas nécessaire).

La réciprocité législative doit donc être seule exigée, le législateur a ainsi voulu rendre plus facile aux étrangers l'exercice d'un droit réservé en principe aux seuls Français.

On ne peut objecter que les étrangers sont privés d'un avantage à eux accordé par les conventions diplomatiques existantes. La protection de la propriété commerciale est une création nouvelle du législateur français ; il paraît parfaitement conforme à l'équité que les étrangers ne jouissent chez nous de cette création originale que dans la mesure où les Français obtiennent le même avantage chez eux.

Il a été ainsi jugé par un arrêt de principe de la Cour de Paris du 2 Juillet 1928 (1) où nous relevons les attendus suivants :

« Considérant en effet que, en excluant les étrangers du bénéfice de la propriété commerciale, sauf exceptions limitativement énumérées, la loi du 30 Juin 1926, modifiée par celle du 22 Avril 1927, a nettement indiqué qu'el-

(1) Paris, 2 Juillet 1928. D. P. 1928. 2. 129 et la note de Monsieur Trasbot, Gaz. Pal. 1928. 2. 323.

le faisait du droit à la propriété commerciale un droit civil stricto sensu, dont les étrangers ne pourraient, en dehors des exceptions prévues, acquérir la jouissance que dans les termes de l'article 11 du Code Civil, c'est-à-dire par des traités accordant aux Français le même droit en pays étranger.

« Considérant que la législation danoise n'admettant pas la propriété commerciale, il suit de ce qui précède que les Danois ne peuvent se prévaloir de la loi du 30 Juin 1926 ; que par voie de conséquence Spilka, qui prétend tirer son droit de celui des Danois doit à ce point de vue encore, être débouté de sa demande... »

En ce qui concerne cet arrêt de la Cour d'Appel de Paris, la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation vient d'ailleurs de rendre un arrêt d'admission, contrairement aux conclusions de Monsieur de Montvallon, conseiller rapporteur, et de Monsieur l'avocat général Sens-Olive, il sera particulièrement intéressant de voir la solution donnée par la Cour Suprême.

Section II

LA RÉCIPROCITÉ LÉGISLATIVE EXISTE-T-ELLE DANS CERTAINS PAYS

Ce problème est le seul que nous ayons en fait à résoudre. Il n'est plus utile ici, comme à propos de la législation sur les locaux d'habitation, d'étudier les conventions diplomatiques existantes, puisque le législateur a supprimé l'exigence de la réciprocité diplomatique posée par l'article 11 du Code Civil.

Il ne faut pas espérer trouver des indications précises dans les travaux préparatoires, nous sommes en effet en présence d'une question de pur fait, il n'était pas nécessaire que le législateur intervienne. On relève cependant dans les travaux parlementaires deux déclarations présentant un intérêt. C'est d'une part une déclaration de Monsieur Bellet, à la Chambre des Députés, le 8 Juin 1923 (1) : « Je crois savoir qu'il n'est pas encore un seul pays au monde possédant une législation analogue à la nôtre », et il ajoutait prudemment : « Nous ne connaissons pas toutes les législations du monde entier ».

C'est d'autre part une déclaration de Monsieur Morand au Sénat, du 2 Avril 1924 (2), qui démentait la précédente : « A ma connaissance, une seule nation a une législation analogue... Cette nation est l'Italie qui, en vertu d'un décret-loi, a institué la propriété commerciale... »

Ces remarques de nos parlementaires font présumer qu'une législation analogue à la nôtre se rencontre peu dans le monde ; c'est ce qu'il convient de rechercher.

Nous envisagerons la question dans les pays suivants où elle paraît le plus susceptible de se poser : L'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Luxembourg.

PARAGRAPHE PREMIER

L'Autriche

La question de savoir s'il existe en Autriche une législation analogue à notre législation sur la propriété

(1) Ch., 1re séance du 8 Juin 1923, p. 2416.
(2) Sénat, 2e séance du 2 Avril 1924, p. 585.

commerciale s'est posée devant la Cour de Paris, le 2 Juillet 1928, mais elle n'a pas été résolue. L'étranger en cause dans cette affaire était en effet un commerçant de nationalité tchécoslovaque nommé Spilka, et la Cour se conformant à la lettre de l'article 19 modifié de la loi du 30 Juin 1926, a jugé que, même s'il existait en Autriche une loi analogue et même si les Autrichiens avaient en France le bénéfice de la propriété commerciale, la clause de la nation la plus favorisée ne conférait pas à Spilka ce même bénéfice, à défaut d'une législation analogue en son propre pays (1).

La loi autrichienne invoquée par Spilka, bien que l'arrêt ne le dise pas, était probablement celle du 7 Décembre 1922 (2).

Cette loi intitulée « Loi concernant la location des maisons et immeubles destinés au commerce », vise bien les locaux commerciaux. Mais vise-t-elle la propriété commerciale ?

Nous ne le pensons pas, contrairement à l'opinion professée par Messieurs Robert Martin et Maus (3).

Nous croyons que ce n'est qu'une loi de prorogation destinée à remédier à la crise des logements ; c'est une œuvre de circonstance, et comme telle elle ne peut être placée sur le même rang que notre législation française sur la propriété commerciale.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

La Belgique

Il n'existe pas à l'heure présente, en Belgique, de législation sur la propriété commerciale, la jurisprudence-

(1) Cour Paris, 2 Juillet 1928, D. P. 1928. 2. 129 et la note de Monsieur Trasbot, Gaz. Pal. 1928. 2. 323 ; Gaz. Trib., 3 Janvier 1929, Revue Loyers 1928, p. 952.
(2) Bundesgesetzblatt, 1922, N° 872.
(3) Robert Martin et Maus, *op. cit.*, N° 273.

ce a d'ailleurs eu l'occasion de relever ce fait à plusieurs reprises (1).

Mais il convient de remarquer que la Chambre des représentants Belge a voté le 30 Avril 1929 un « Projet de loi portant des modifications au titre VIII du livre III du Code Civil » (2), ce projet prévoit une protection de la propriété commerciale assez proche de la nôtre, et on y relève notamment la disposition suivante :

« Si, à l'expiration du bail, la jouissance du bien loué expressément pour l'exploitation d'un commerce de détail, est reprise par le bailleur, ou attribuée à une personne autre que le locataire qui en a demandé le renouvellement, celui-ci a droit, à charge du bailleur, à une indemnité qui sera calculée à raison de l'enrichissement qu'il a procuré au bailleur par la création ou le développement de son commerce. »

Si ce projet est sanctionné par le Sénat, nos amis belges pourront invoquer le bénéfice de notre loi.

PARAGRAPHE TROISIÈME

La Grande-Bretagne

Un jugement du Tribunal Civil de la Seine du 22 Décembre 1928 (3) a décidé, que les locataires anglais peu-

(1) Tr. civ. Douai, 18 Janvier 1928, Juris. Douai Mars 1928.
id. 16 Avril 1929, Juris. Douai Juin 1929.
Nancy, 28 Novembre 1928, Revue Droit int. 1929, p. 602 (en note).
Tr. civ. Seine, 13 Novembre 1928, Gaz trib. 4 et 5 Janvier 1929.

(2) V. les comptes rendus des débats dans les Annales Parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 18, 24, 25, 26 et 30 Avril 1929.

(3) Tr. civ. Seine (8e ch.), 22 Décembre 1928, Gaz. Pal. 1929. 1. 170.
Voir dans le même sens deux arrêts récents :
Tr. civ. Seine, 27 Février 1929, Revue Loyers 1929, p. 799.
Paris, 10 Janvier 1930, Gaz. Pal. 1930. 1. 233.
Et en sens contraire.
Tr. civ. Lyon (1re ch.), 14 Décembre 1927. Gaz. Pal. 1928. 1. 216.
Com. Sup. cass., 30 Mai 1927, Sem. jur. 1927, p. 937.
id. 23 Décembre 1927, Sem. jur. 1928, p. 173.
Tr. civ. Seine, 7 Mars 1929, Gaz. Pal. 1929. 1. 825.

vent bénéficier en France de la loi sur la propriété commerciale, car il existe en Angleterre une loi similaire dont les Français peuvent se prévaloir, loi promulguée le 22 décembre 1927 et connue sous le nom de « Landlord and Tenant's Act. 1927 » (1).

Quelles sont les caractéristiques de la loi anglaise de 1927 ?

Cette loi intitulée « Loi prévoyant le paiement d'une indemnité pour améliorations et pour clientèle au profit des locataires de locaux utilisés pour affaires, ou l'octroi d'un nouveau bail en remplacement de ladite indemnité... » contient des dispositions semblables à celles de notre loi sur la propriété commerciale.

Cette loi prévoit :

L'allocation d'une indemnité au locataire comme compensation des améliorations qu'il a pu faire à l'immeuble.

Une autre allocation d'indemnité comme compensation de la perte de clientèle causée par le non-renouvellement du bail, du moment que l'exploitation du fonds remonte au moins à cinq années.

Dans ce dernier cas et lorsque l'indemnité est insuffisante pour réparer le préjudice subi, la loi anglaise décide que le renouvellement du bail est obligatoire pour le propriétaire. Cette disposition, on le remarquera, n'existe pas en France.

Comme il est impossible d'exiger entre les lois de deux pays une concordance parfaite, il semble qu'on puisse considérer la loi anglaise du 22 Décembre 1927,

(1) Une traduction de cette loi a été donnée dans le Clunet 1928, p. 233 et s. ; une analyse en Français est donnée dans la même revue par Monsieur De Gallaix, Clunet 1928, p. 509 et s.

comme « analogue » à notre loi sur la propriété commerciale, et reconnaître en conséquence, aux sujets britanniques en France, le bénéfice de celle-ci.

PARAGRAPHE QUATRIÈME

L'Italie

Un jugement du Tribunal Civil de Marseille du 24 Décembre 1927 (1) a décidé que les Italiens possèdent en matière commerciale, en vertu d'un décret-loi (dont il ne donne même pas la date) une législation dont les Français peuvent se prévaloir. Il se fonde sur la déclaration faite par le rapporteur Morand au Sénat, que nous avons déjà citée : « A ma connaissance, une seule nation a une législation analogue... Cette nation est l'Italie qui, en vertu d'un décret-loi, a institué la propriété commerciale ».

Le décret en question était certainement celui du 3 Avril 1921.

Le titre premier de ce décret traite des locations et du loyer des maisons d'habitation ; le titre deuxième vise les « conflits relatifs aux locations pour affaire », entre autres dispositions il concède une prorogation d'un an du contrat de location (articles 6 et 7), et alloue au locataire sortant une indemnité lorsque le propriétaire ou un nouveau locataire viennent exercer un commerce ou une industrie similaire dans les locaux, et tirer profit de l'achalandage procuré au négoce par l'ancien locataire (articles 6 c et 9)

(1) Tr. civ. Marseille, 24 Décembre 1927, Gaz. Pal. 1928. 1. 193.
En sens contraire : Lyon, 30 Octobre 1929, Gaz. Pal. 1929. 2. 817. Revue Loyers 1930, p. 130.

En admettant même que ce décret soit encore en vigueur (en fait il a cessé de produire effet le 30 Avril 1926), il semble bien qu'il n'institue pas une législation analogue ; notre loi sur la propriété commerciale a en effet un caractère définitif, le décret cité au contraire ne protège que momentanément les baux commerciaux ou industriels en Italie.

C'est pour cette dernière raison d'ailleurs que nous croyons devoir également refuser le bénéfice de notre législation sur la propriété commerciale aux sujets allemands et espagnols.

En ce qui concerne les Allemands, les Tribunaux n'ont pas encore eu à se prononcer, ils auraient d'ailleurs peu de chances de voir leurs droits reconnus. En effet, la loi allemande du 30 Juin 1926 dite « Mieterschutzgesetz » (loi pour la protection des locataires) (1) bien que protégeant les locaux commerciaux comme les locaux d'habitation n'est qu'une loi de prorogation.

En ce qui concerne les Espagnols, de nombreuses décisions leur ont refusé le bénéfice de notre loi sur la propriété commerciale (2), nous croyons que c'est à juste titre. Le Décret royal Espagnol du 21 Décembre 1925 présente bien une certaine analogie avec notre loi, notamment dans son article 5 paragraphe A déjà cité qui déclare : « Le propriétaire peut reprendre les locaux... pour y exercer un commerce. Le locataire... a droit alors à une indemnité égale à six mois de loyers », mais son

(1) Voir une analyse de cette loi dans l'Annuaire de législation étrangère publiée par la Société de législation comparée (année 1926, p. 17).

(2) Voir notamment :
Paris, 8 Avril 1929, Gaz. Trib., 28 et 29 Juin 1929.
Toulouse, 25 Octobre 1929, Gaz. Pal. 1929. 2. 755.
Tr. civ. Pau, 1er Février 1930, Dalloz. Hebd. 1930, p. 278.
Tr. civ. Basses-Pyrénées, 1er Février 1930, Dalloz. Hebd. 1930, p. 239.

effet cesse à compter du 31 Décembre 1930, les dispositions qu'il édicte sont donc essentiellement temporaires et ne correspondent pas aux nôtres.

PARAGRAPHE CINQUIÈME

Le Luxembourg

Il n'existe qu'une décision judiciaire intéressant ce pays voisin du nôtre, c'est un jugement du Tribunal de Metz du 3 Décembre 1927 qui a reconnu le droit de reprise au profit d'un Luxembourgeois, mais sous le régime de la loi de 1926 (1).

A l'heure actuelle nous ne croyons d'ailleurs pas que les Luxembourgeois puissent invoquer le bénéfice de notre loi sur la propriété commerciale, il a existé en effet au Luxembourg des lois sur les loyers, mais ce n'étaient que des lois de prorogation motivées par la crise du logement.

Nous étudierons cependant la situation de ce pays, il se peut en effet que prochainement il connaisse une législation analogue à la nôtre.

Il existe en effet une « Proposition de loi concernant la protection de la propriété commerciale en matière de bail » très complète et très bien étudiée, on peut d'ailleurs s'en rendre compte par la lecture des trois premiers articles ainsi conçus :

Article premier : « Le droit de propriété du fonds de commerce est distinct et indépendant de celui de l'immeuble dans lequel le commerce est exercé. »

Article deuxième : « Tout locataire d'un immeuble ou partie d'immeuble affecté à l'exploitation d'un fonds

(1) Trib. Metz, 3 Décembre 1927, Gaz. Pal. 1928. 1. 219, Clunet 1928, p. 995.

de commerce (ou ses ayants-cause) a le droit de demander le renouvellement de son bail par préférence à toutes autres personnes.

La durée du nouveau bail sera égale à celle du bail en cours, sans excéder neuf ans. »

Article troisième : « Le droit à renouvellement par préférence est subordonné à l'existence d'un bail écrit, et ne peut être exercé que si le locataire a satisfait jusque là à toutes les obligations qui lui étaient imposées par le bail en cours. »

Si cette proposition de loi était adoptée, elle conférerait au fonds de commerce une protection plus complète que la loi française. En effet, le renouvellement du bail serait obligatoire alors que chez nous le propriétaire peut toujours le refuser en payant l'indemnité d'éviction.

La question se poserait alors de savoir si les Français pourraient invoquer les dispositions de cette loi, l'article 10 prévoit en effet que : « Le bénéfice de la présente loi ne pourra être réclamé que par les Luxembourgeois ou les nationaux commerçants de pays dont la législation garantit des droits au moins égaux pour la protection de la propriété commerciale ».

Nous croyons qu'il ne faut pas attacher une importance particulière à l'expression employée dans ce texte « Droits au moins égaux », il est impossible d'exiger un équilibre parfait entre deux législations et ce sera le cas échéant, pensons-nous, l'opinion des Tribunaux Luxembourgeois.

Il n'a guère été question dans ce qui précède des bailleurs de nationalité étrangère, il ne pouvait en être autrement puisque, aux termes de l'article 19 modifié de la loi du 30 Juin 1926, seuls peuvent invoquer cette loi, en dehors des Français, les commerçants ou industriels

de nationalité étrangère appartenant à des pays où existe une législation analogue protégeant la propriété commerciale. Il faudrait, pour admettre les bailleurs étrangers au bénéfice de la loi, adopter l'interprétation ministérielle du 22 Juillet 1929, nous croyons que cette interprétation ne doit pas être admise.

Nous conclurons donc : d'une part à la nécessité absolue pour les étrangers qui invoquent notre législation sur la propriété commerciale, d'établir l'existence d'une législation analogue dans leur pays, d'autre part à l'inutilité d'invoquer les conventions diplomatiques existantes. Il n'y a en effet au problème de la situation des étrangers par rapport à notre loi sur la propriété commerciale que deux solutions possibles ; ou bien il existe une législation analogue, et alors peu importe les conventions diplomatiques : la réciprocité législative suffit — ou bien il n'existe pas de législation analogue, et alors peu nous importe les conventions diplomatiques : la réciprocité diplomatique ne suffit pas.

On ne saurait, croyons-nous, objecter qu'il n'existe pas un pays au monde qui accorderait à un Français le droit à la propriété commerciale en dehors de tout traité passé avec la France. En effet ceux qui font cette objection partagent, en général, l'opinion manifestée par le Ministre des Affaires Etrangères dans sa circulaire du 22 Juillet 1929, or dans celle-ci il est déclaré que nos traités sont suffisamment compréhensifs pour prévoir une législation telle que celle sur la propriété commerciale, en conséquence les pays ayant une législation analogue à la nôtre en accorderont le bénéfice à nos nationaux en considération du traité qui lie leur pays au nôtre.

TROISIÈME PARTIE

LES ETRANGERS PRIVILÉGIÉS

Les deux premières parties de ce travail sur la Condition des Etrangers par rapport à nos lois sur les loyers et la propriété commerciale ont été consacrées, l'une à l'étude du droit commun en l'absence de traités, l'autre à l'étude des conventions diplomatiques existantes.

Jusqu'ici il n'a été fait aucune distinction parmi les étrangers, cela ne présentait pas d'intérêt dans les questions envisagées. Il convient maintenant, ce sera l'objet de la troisième et dernière partie de ce travail, d'envisager la situation de certains étrangers auxquels nos lois réservent une situation spéciale exorbitante du droit commun : les étrangers privilégiés.

L'existence de cette catégorie d'étrangers présente à nos yeux un gros intérêt.

Si l'on admet, en effet, que les divers droits résultant de nos lois sur les loyers sont des droits civils stricto

sensu, il s'ensuit que par application des principes généraux, les étrangers ne peuvent en France se prévaloir de ces droits, et comme d'autre part, les conventions diplomatiques sont muettes sur la question, elles ne peuvent pas davantage être invoquées.

Les conclusions sont les mêmes si l'on envisage nos lois sur la propriété commerciale, les droits qu'elles confèrent sont pareillement des droits civils stricto sensu, donc refusés en principe aux étrangers. Et d'autre part, si les exigences de ces lois sont moindres en ce sens que le législateur estime la réciprocité législative suffisante, l'avantage ainsi accordé est illusoire vu l'inexistence à l'étranger d'une législation analogue sur la propriété commerciale.

Seuls pourront donc se prévaloir du bénéfice des lois sur les loyers et la propriété commerciale, les étrangers en mesure d'invoquer les rares exceptions prévues par le législateur.

Nous ne citons plus ici que pour mémoire les exceptions en faveur des étrangers résultant, en matière de législation sur les locaux d'habitation, de l'existence d'une convention diplomatique et en matière de législation sur la propriété commerciale, de l'existence d'une législation analogue ; ces questions ayant été spécialement étudiées précédemment.

Les exceptions restant à étudier sont celles propres à certaines catégories d'étrangers : les étrangers anciens combattants ou ceux ayant des enfants français.

On envisagera tour à tour, dans deux chapitres distincts, la situation des propriétaires étrangers privilégiés et celle des locataires étrangers privilégiés.

CHAPITRE PREMIER

Des propriétaires étrangers privilégiés

Les lois sur les loyers ont été inspirées par le souci de la Paix Sociale ; on a craint, pendant et après la guerre, que la question du logement ne soit une occasion de troubles graves.

De la part des propriétaires ces troubles ne sont pas à redouter, d'abord parce qu'ils possèdent et par conséquent tiennent à conserver les situations acquises, ensuite parce qu'ils forment une minorité. On a tout à craindre au contraire des locataires, non seulement parce qu'ils n'ont pas les mêmes raisons de tenir à l'état de chose établi, ayant en principe moins à perdre, mais aussi parce qu'ils forment une majorité et que leur nombre est une force.

Donc a priori on peut tenir pour probable que le législateur portera toute sa sollicitude sur le sort du locataire, c'est ce qu'il a fait, à juste raison, puisque norma-

lement la paix publique profite davantage à ceux qui possèdent.

Parmi ces derniers on rencontre des Français et des étrangers, doit-on prendre en considération uniquement leur qualité de « propriétaire » et leur réserver le même sort ?

Le législateur ne l'a pas pensé. Si à l'heure présente on rencontre en France tant de propriétaires de nationalité étrangère, c'est que la plupart d'entre eux ont profité des difficultés créées aux Français par la guerre, il a estimé en conséquence qu'il était juste, non seulement de leur faire subir le même sort qu'aux propriétaires de chez nous, mais encore de les frapper davantage.

Nous ne croyons pas que nos parlementaires aient été guidés par une haine aveugle contre les étrangers ; ils se sont seulement souvenus. La lutte n'était pas égale non plus lorsque, pendant la guerre, les Français préféraient souscrire aux emprunts plutôt que de faire des placements immobiliers, elle n'était pas égale non plus après guerre lorsque nous nous sommes trouvés, quoique vainqueurs, nettement désavantagés par le fait d'un change défavorable !

Nous envisagerons la situation des propriétaires étrangers privilégiés d'abord du point de vue de la législation sur les locaux d'habitation, ensuite du point de vue de la législation sur la propriété commerciale.

Section I

LÉGISLATION SUR LES LOCAUX D'HABITATION

Le texte fondamental est l'article 5 modifié de la loi du premier Avril 1926, cet article qui concerne le droit

de reprise ne renferme aucune disposition spéciale concernant les étrangers. Cela n'était pas nécessaire, il suffit de lire le premier alinéa pour s'en convaincre :

« Le droit à la prorogation n'est pas opposable au propriétaire de nationalité française qui, ayant acquis un immeuble ou une partie d'immeuble par acte ayant date certaine avant le premier Mars 1926, voudra occuper par lui-même cet immeuble ou une partie de cet immeuble. »

Cette expression « propriétaire de nationalité française » se trouve d'ailleurs une seconde fois dans l'alinéa quatrième du même article :

« Le propriétaire de nationalité française, dont l'acquisition à titre onéreux est postérieure au premier Juin 1929, ne pourra bénéficier du droit de reprise qu'à la condition de mettre préalablement à la disposition du locataire... »

Donc, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, l'intention du législateur est formelle, elle peut se traduire ainsi : le propriétaire étranger ne peut chasser du local qu'il occupe un locataire français.

Cette solution est d'autant plus remarquable qu'avant la loi du premier Avril 1926 la faculté pour le propriétaire étranger d'exercer le droit de reprise était admise par les tribunaux (1).

La jurisprudence actuelle, au contraire, conformément à l'esprit et au texte de la loi du premier Avril 1926, refuse le bénéfice du droit de reprise aux étran-

(1) Com. Sup. cass., 15 Février 1923, Gaz. Pal. 1923. 1. 160.

gers (1), ceux-ci, même s'ils ont combattu dans l'armée française ne peuvent s'en prévaloir (2).

En ce qui concerne la législation sur les locaux d'habitation le législateur très sévère, trop sévère même, croyons-nous, ne fait donc aucune exception en faveur de certains propriétaires étrangers particulièrement intéressants, tels que les anciens combattants ou ceux ayant des enfants français.

Section II

LÉGISLATION SUR LA PROPRIÉTÉ COMMERCIALE

La situation du propriétaire de nationalité étrangère ne se présente pas ici sous des couleurs aussi sombres, l'étranger remplissant certaines conditions peut en effet invoquer le bénéfice de notre loi sur la propriété commerciale.

Ces conditions sont celles fixées par le second alinéa de l'article 19 modifié de la loi du 30 Juin 1926, nous rappelons le texte :

« Les dispositions de l'article 5 ci-dessus (prévoyant le droit de reprise du propriétaire), exception faite pour le cas prévu au dernier paragraphe de cet article (visant le cas où l'immeuble est insalubre ou menace ruine), ne s'appliquent pas aux bailleurs de nationalité étrangère, quelle que soit d'ailleurs la date de leur possession, à

(1) Com. Sup. cass., 23 Juin 1928, Gaz. Pal. 1928. 2. 436, Sem. jur. 1928. 968.

(2) Com. Sup. cass., 20 Janvier 1927, Gaz. Pal. 1927. 1. 471, Revue Loyers 1927, p. 244.

moins qu'ils ne se trouvent dans les conditions prévues « in fine » au précédent paragraphe. »

Aucune autre exception n'est admise, c'est ainsi que la Cour d'Angers, le 21 Mars 1929 (1), a jugé qu'il n'y avait pas lieu de rechercher s'il existe une réciprocité diplomatique ou législative entre le pays d'origine du bailleur et la France.

Il est donc particulièrement intéressant de préciser les cas dans lesquels le propriétaire étranger bénéficiera de la loi ?

Ce seront d'abord les deux hypothèses déjà envisagées, celle où le propriétaire, prouvant que l'immeuble menace ruine ou est insalubre, veut le reconstruire et le transformer, et celle où il y a reprise de terrains en vue de construire des immeubles à usage d'habitation. Ce seront ensuite les hypothèses dans lesquelles les étrangers remplissent les conditions prévues « in fine » à l'alinéa premier modifié de l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926 ainsi conçu :

« La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère appartenant à des pays où n'existe pas, au profit des Français, une législation analogue protégeant la propriété commerciale, à moins qu'ils ne soient dans l'un des cas prévus par les alinéas premier, 3 et 4 du paragraphe 5 de l'article 8 du Code Civil, ou qu'ils n'aient combattu dans les armées alliées, ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de français. »

Que vise dans le texte l'expression « in fine » ?

Normalement lorsqu'on renvoie à la fin d'un texte, on

(1) Angers, 21 Mars 1929, Gaz. Pal. 1929. 1. 825.

ne vise que la dernière disposition qu'il contient, ce serait en l'espèce la suivante « ou qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de français ». Mais il semble difficile d'admettre ces étrangers et de repousser ceux qui ont combattu avec nous pendant la guerre. Nous croyons que ces derniers doivent également être admis à se prévaloir du bénéfice de la loi, non seulement parce que cela semble raisonnable et juste, mais aussi parce que le texte parle des « conditions prévues « in fine » au précédent paragraphe » et s'exprime par conséquent au pluriel.

Nous avons donc à envisager ici deux questions : D'une part celle concernant les étrangers ayant combattu, d'autre part celle concernant les étrangers ayant des enfants français.

PARAGRAPHE PREMIER

Etrangers ayant combattu

C'est l'article 19, alinéa premier modifié de la loi du 30 Juin 1926 qui déclare : « La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère... à moins... qu'ils n'aient combattu dans les armées alliées ».

En dictant cette exception les auteurs de la loi n'ont pas fait œuvre nouvelle ; ils ont continué la tradition inaugurée dès le début des hostilités. Ceux qui ont combattu à nos côtés pendant la guerre ont toujours été l'objet d'égards de la part du Parlement Français ; et il est même étonnant que, dérogeant à cette habitude heureuse, notre Parlement ait cru devoir exclure les étrangers anciens combattants du bénéfice du droit de reprise prévu par la loi du premier Avril 1926.

Que faut-il donc entendre par cette expression « Etrangers ayant combattu » ? (1)

Observons tout d'abord que l'exception envisagée ne peut être invoquée que si c'est le propriétaire de nationalité étrangère lui-même qui est ancien combattant. Il ne suffirait pas qu'un fils ou un gendre ait combattu dans les armées alliées pour que ce propriétaire soit relevé de son incapacité.

Ceci établi, ont peut poser comme règle que le fait par l'étranger d'avoir été incorporé dans l'armée française en temps de paix ne suffit pas ; il faut qu'il ait combattu dans une formation de guerre, cela implique une incorporation effective, constitutive du service militaire (2), l'incorporation postérieure à la cessation de la guerre ne pourrait donc être invoquée (3), il faut que l'intéressé ait combattu ou servi pendant les hostilités, c'est-à-dire au cours de la période qui va du premier Août 1914 au 23 Octobre 1919.

Dans quelles conditions l'étranger doit-il avoir accompli ce service militaire ?

Lors de la discussion de la loi du 29 Juin 1929 devant la Chambre des Députés, Monsieur Lefas, député, a exprimé l'opinion suivante qui n'a pas été contredite (4) :

(1) Dans cette recherche sur la valeur exacte des expressions employées par le législateur et qui se retrouvent dans le texte des diverses lois tant sur les locaux à usage d'habitation que sur ceux à usage de commerce, nous nous croyons autorisés à utiliser, indistinctement, sans tenir compte de la législation en cause, les travaux parlementaires et les solutions données par la jurisprudence.

Nous n'attachons d'ailleurs aucune importance à l'expression « armées alliées » employée par le législateur, il y a là une inadvertance et il convient de lire comme dans la loi du premier avril 1926 « armées françaises, alliées ou associées ».

(2) Com. Sup. Cass., 23 Juin 1923, Revue Loyers 1923, p. 475.
Tr. civ. Seine, 8 Avril 1930, Revue Loyers 1930, p. 849.

(3) Tr. civ. Seine, 7 Avril 1927, Gaz. Pal. 1927. 2. 637.

(4) J. O., 30 Juin 1929, Chambre, p. 2.337.

« Je demande que le mot « servi » soit entendu largement par la jurisprudence.

Il y a des étrangers qui, pendant la guerre, ont servi dans les formations hospitalières de l'arrière.

Ils ont à mon sens « servi » et je voudrais qu'ils puissent, eux aussi, obtenir à ce titre le bénéfice de la loi que nous votons. »

Par suite le fait d'avoir en temps de guerre servi dans une unité même non-combattante, telles que celles relevant du service de l'intendance ou du service de santé, suffit à donner à l'étranger un droit à la prorogation.

Mais le sujet neutre, qui a servi pendant la guerre comme brancardier de la Croix-Rouge Française, à titre d'engagement civil et sans engagement militaire, fut-ce même dans un hôpital d'évacuation relevant de l'autorité du général commandant en chef, n'est pas en mesure d'invoquer le bénéfice de nos lois sur les loyers (1).

Il en est de même pour une infirmière étrangère, volontaire pendant la guerre dans un hôpital américain (2), et pour l'étranger qui a seulement travaillé dans une usine de guerre (3).

Que décider en ce qui concerne les étrangers ayant combattu à nos côtés, mais en d'autres temps que pendant la grande guerre ? l'article 19 de la loi du 30 Juin 1926, parle « des étrangers ayant combattu dans les armées alliées », l'article 4 de la loi du premier Avril 1926 parle de même « des étrangers ayant combattu ou servi

(1) Tr. civ. Seine (Ch. cons. 1re sect.), 14 Janvier 1927, Gaz. Pal., 6 Avril 1927.
(2) Tr. civ Seine, 3 Octobre 1922, Gaz. Trib., 4 Décembre 1922
(3) Tr. civ. Seine, 28 Juin 1926, Gaz. Pal., 4 Octobre 1926

dans les diverses formations des armées françaises », rien dans ces expressions ne permet de conclure que les anciens combattants de la Grande Guerre soient seuls visés.

Il semble au contraire logique de se rallier à l'opinion déjà exprimée par le rapporteur au Sénat de la loi du 31 Mars 1922 (1) : « La Commission, a-t-il déclaré, a estimé qu'on ne saurait réserver aux seuls combattants de la Grande Guerre les justes privilèges de la loi qui doivent, à son sens, être étendus à leurs devanciers ; les combattants de la guerre de 1870 ». Le Tribunal Civil de la Seine a ainsi jugé le 23 Janvier 1923 (2) ; depuis 1926, les tribunaux n'ont plus eu à notre connaissance, à connaître de la question, nous croyons qu'ils jugeraient dans le même sens aujourd'hui.

Nous croyons également que le bénéfice de nos lois serait invoqué avec succès par les étrangers ayant combattu après guerre en Syrie ou au Maroc ; ils ont autant de droits à notre reconnaissance que les anciens combattants de la Grande Guerre, puisqu'ils se sont exposés au même sacrifice.

En faveur de cette solution on peut d'ailleurs invoquer l'alinéa troisième de l'article 6 de la circulaire du 22 Mai 1926 sur l'application de la loi du premier Avril 1926, il y est dit ceci : « La mention « Veuve de guerre » doit être entendue comme comprenant non seulement les veuves des victimes de la guerre de 1914-1918, mais encore celles de militaires ou civils qui ont trouvé la mort aux cours des opérations militaires postérieures auxquelles ont pu participer les troupes françaises ».

(1) Doc. parl. Chambre 1921, p. 1880.
(2) Tr. civ. Seine (Ch. cons., 3e sect.), 23 Janvier 1923, Gaz. Trib., 24 Juillet 1923

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Etrangers ayant des enfants français

C'est l'article 19, alinéa premier modifié, de la loi du 30 Juin 1926, qui déclare : « La présente loi ne pourra être invoquée par les commerçants ou industriels de nationalité étrangère... à moins... qu'ils n'aient des enfants ayant la qualité de français ».

Malgré le pluriel employé « des enfants », il semble qu'un étranger peut se prévaloir de cette exception du moment qu'un seul de ses enfants a la qualité de français ; en employant cette expression, le législateur a voulu simplement indiquer sa volonté de ne pas exiger la qualité de français chez tous les enfants, comme c'est le cas en matière de législation sur les locaux d'habitation. C'est ainsi que la Cour de Montpellier a jugé le 13 Février 1929 (1) que la condition se trouve remplie lorsque l'un des deux enfants du propriétaire a la qualité de français.

D'autre part, la loi ne distinguant pas, peu importe la cause pour laquelle cette nationalité leur a été acquise. En conséquence, outre l'hypothèse classique où un des enfants de l'étranger a acquis la nationalité par la voie de la naturalisation, rempliront les conditions requises :

1° Les individus de nationalité inconnue dont l'un des enfants est né en France (article premier, n° 7, de la loi du 10 Août 1927).

2° Les individus nés en France, dont l'un des enfants est également né en France.

(1) Montpellier, 13 Février 1929. Gaz. Pal. 1929 1. 748

Il n'est pas nécessaire que le père et la mère soient tous deux nés en France ; si le père seul est né en France, l'enfant sera néanmoins Français dès sa naissance et définitivement (article premier, n° 2, de la loi de 1927), et si c'est la mère seule qui est née en France, l'enfant sera Français sauf faculté de répudiation (1) (article 2, n° 1).

A ces catégories d'individus, il convient d'ajouter d'une part ceux qui sont nés en France et y sont domiciliés à leur majorité, dans ce cas il y a acquisition automatique de la nationalité sauf répudiation (article 4), d'autre part ceux qui sont nés en France et qui pendant leur minorité réclament expressément la nationalité française soit en personne s'ils ont plus de seize ans, soit par l'intermédiaire de leur représentant s'ils n'ont pas encore cet âge (article 3) (2).

---

(1) En cas de répudiation le déclarant cesse d'être Français à partir de la déclaration faite devant le juge de paix et pour l'avenir seulement.

(2) Ces individus ne peuvent se prévaloir de la nationalité Française que pour les droits ouverts à partir du jour où la déclaration a été souscrite.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les locataires étrangers privilégiés

D'une manière générale les étrangers locataires sont dans une situation moins défavorable que les étrangers propriétaires. La différence est peut-être minime en matière de législation sur la propriété commerciale, elle est par contre considérable en matière de législation sur les locaux d'habitation, et cela pour une double raison ; d'abord parce que le nombre des exceptions prévues est accru, ensuite, comme on l'a établi précédemment, parce que les locataires étrangers peuvent bénéficier des règles du prix limite.

Comme dans le chapitre précédent on envisagera tour à tour la question du point de vue de la législation sur les locaux d'habitation et du point de vue de la législation sur la propriété commerciale.

SECTION I

LÉGISLATION SUR LES LOCAUX D'HABITATION

L'article 4 de la loi du premier Avril 1926, dans son alinéa premier modifié, prévoit un certain nombre d'exceptions au principe de l'exclusion ; nous connaissons ce texte, il refuse le bénéfice de la loi aux étrangers n'ayant pas combattu ni servi, ou dont les enfants ou gendres n'auront pas combattu ni servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées, sauf pour les sujets des pays de protectorat et de mandat, et pour ceux dont les enfants ont acquis la nationalité française, et sous réserve des conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la loi.

A contrario sont admis à bénéficier des dispositions de la loi les étrangers ayant combattu ou dont les enfants ou gendres ont combattu ou servi, ceux dont les enfants ont acquis la nationalité française, et les sujets ressortissants des pays de protectorat et de mandat.

PARAGRAPHE PREMIER

Etrangers ayant combattu ou dont les enfants ou gendres ont combattu ou servi

On a déjà rencontré une exception de ce genre dans la loi du 30 Juin 1926, mais elle ne visait que les « commerçants ou industriels de nationalité étrangère ayant combattu dans les armées alliées », tandis que la loi du premier Avril 1926 dans son article 4, alinéa premier modifié, vise les « Etrangers ayant combattu ou dont les enfants ou gendres ont combattu ». Une incorporation

effective durant les hostilités est toujours exigée, mais il n'est plus nécessaire que cette condition se trouve réalisée dans la personne même du locataire étranger, il suffit qu'elle soit réalisée dans la personne de ses enfants ou gendres (1).

Nous ne reviendrons plus sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par « étrangers ayant combattu ou servi », la question ayant été étudiée au chapitre précédent, il faut préciser par contre les mots « dont les enfants ou gendres ont combattu ou servi ».

Il apparaît difficile d'exiger comme semble l'indiquer ce membre de phrase, que tous les enfants de l'étranger aient combattu ou servi, cette condition étant pratiquement irréalisable dans une grande famille ; une pareille interprétation serait d'ailleurs peu en harmonie avec l'intention du législateur qui a été de favoriser les familles étrangères qui pendant la guerre ont partagé les sacrifices de nos familles françaises.

Que faut-il entendre par le mot « enfants » ?

Doit-on comprendre dans ce terme les beaux-fils (enfants nés d'un précédent mariage), nous ne le croyons pas, vu les termes de la loi « enfants ou gendres ».

Le Tribunal Civil de la Seine, le 8 Mars 1927 (2) a ainsi jugé que l'article 4 de la loi du premier Avril 1926 ne fait point bénéficier de ses dispositions un étranger dont le beau-fils né d'un précédent mariage est de nationalité française et a combattu pendant la guerre.

Quelles conditions doit remplir le gendre ?

Il doit évidemment avoir combattu.

(1) Tr. civ. Seine (Ch. cons. 4e sect.), 29 Mai 1923, Revue Loyers 1923. p. 582.

(2) Tr civ. Seine (Ch. cons. 3e sect. Loyers), 8 Mars 1927, Dalloz Hebd. 1927. p, 344.

Il a d'autre part été jugé que le gendre devait être marié avant la promulgation de la loi (1), nous ne trouvons cependant rien dans la loi qui justifie une telle restriction. Cette solution est-elle inspirée par la crainte d'un mariage frauduleux, contracté en vue d'opposer au propriétaire qui exerce le droit de reprise une fin de non-recevoir valable, évidemment non. Est-elle inspirée par cette considération que le législateur dans l'article 4 parle « du jour de la promulgation de la présente loi », pas davantage, cette restriction ne vise que les conventions diplomatiques alors existantes. On ne peut exiger d'autres conditions que celles requises par la loi, il n'appartient pas aux tribunaux d'en ajouter arbitrairement de nouvelles (2), en conséquence il ne semble aucunement nécessaire que le mariage soit antérieur au premier Avril 1926.

Cette exception vise d'ailleurs tous les gendres anciens combattants, qu'ils soient de nationalité étrangère ou française ; la question a été posée en ces termes au Sénat par Monsieur Brager de la Ville Moysan (3) :

« Un Français qui a servi dans les armées françaises et qui épouse une fille d'étranger résidant en France, acquerra-t-il à la famille de sa femme l'avantage de bénéficier de la prorogation dans l'immeuble dans lequel cette famille est locataire ? »

Il lui a été répondu par le rapporteur :

« Certainement, si elle occupe l'immeuble dans les conditions des articles premier et deuxième de la présente loi. »

(1) Cass, 2 Juin 1924, Revue Loyers 1924, p. 496.
(2) Cass., 2 Juin 1924, Revue Loyers 1924, p. 496.
(3) Sénat, séance du 26 Mars 1926, J. O. p. 438, col. 2.

PARAGRAPHE DEUXIÈME

Etrangers sujets des pays de protectorat et de mandat

C'est l'article 4, alinéa premier modifié, de la loi du premier Avril 1926 qui dispose que : « N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation : 1° Les étrangers... sauf les sujets des pays de protectorat et de mandat ».

Cette exception ne se rencontrait pas dans les lois antérieures et les tribunaux dans le silence des textes avaient refusé aux sujets des pays de protectorat et de mandat le droit au bénéfice de la prorogation. C'est ainsi que ce droit avait été refusé à un Israélite du Levant, protégé français, par le Tribunal Civil de la Seine, le 23 Janvier 1923 (1).

La loi du premier Avril 1926 a remédié à cet état de choses. A l'heure présente tous les protégés français ont droit à la prorogation ; il faut comprendre sous cette dénomination les sujets ressortissants des pays suivants: Annam, Tonkin, Cambodge, Laos, Maroc et Tunisie ; il en est de même des sujets ressortissants des pays sous mandat, tels que la Syrie, le Togo et le Cameroun.

PARAGRAPHE TROISIÈME

Etrangers dont les enfants ont acquis la nationalité française

Cette exception est également l'œuvre du législateur de 1926, jusqu'alors la jurisprudence avait toujours refusé de reconnaître le groupement familial, elle n'avait

(1) Tr. civ. Seine (Ch. cons.), 23 Janvier 1923, Gaz. Trib., 15 Mai 1923.

jamais consenti à accorder le bénéfice de la prorogation à un étranger dont les enfants étaient Français (1).

Il n'en sera plus de même sous le régime de la loi du premier Avril 1926 qui dispose dans son article 4, alinéa premier modifié que : « N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation : 1° Les étrangers... sauf ceux dont les enfants ont acquis la nationalité française ».

Cette considération a conduit beaucoup de locataires étrangers, par crainte de l'expulsion, à déposer une demande de naturalisation et pour bien prouver leurs sentiments francophiles à opter, au nom de leurs enfants mineurs nés en France, pour la nationalité française.

Nous croyons devoir nous réjouir de cet effet indirect de la loi, il est exact de dire que ceux qui se font naturaliser en vue d'obtenir le bénéfice de notre législation sur les loyers sont guidés par un mobile intéressé, mais il n'en est pas moins vrai que ces étrangers ne sont pas simplement de passage chez nous ; les lois sur les loyers ne sont pas à la portée de tous les locataires, l'occupation doit avoir duré un certain temps. C'est là, à notre avis, une preuve suffisante de loyalisme.

Quoi qu'il en soit de cette question d'appréciation, la jurisprudence s'en tient strictement à la lettre de la loi, et elle décide que l'étranger dont quelques-uns seulement des enfants ont acquis la nationalité française n'est pas relevé de la déchéance du droit à la prorogation prévue par l'article 4 de la loi du premier Avril 1926 (2).

Cette solution conforme au texte de la loi est fort sévère, pour la justifier on a fait observer que les divergences de nationalité entre les enfants d'un même père

(1) Cass., 2 Juin 1924, Revue Loyers 1924, p. 484.
(2) Com. Sup. cass., 7 Avril 1927, Dalloz Hebd. 1927, p. 322.

laissent subsister un doute sur les sentiments de ce dernier (1), nous ferons remarquer que bien souvent le père n'est pas libre de choisir la nationalité de son fils.

ANNEXE : **Suppression de l'admission à domicile**

La loi du premier Avril 1926 prévoyait une exception en faveur des locataires étrangers ayant obtenu le bénéfice de l'admission à domicile. Cette exception n'a plus désormais qu'un intérêt historique, l'admission à domicile visée autrefois par l'article 13 du Code Civil ayant été supprimée par la loi du 10 Août 1927, sur la nationalité ; cet article 13 déclarait : « L'étranger qui aura été autorisé par décret à fixer son domicile en France y jouira de tous les droits civils... »

La loi du 10 Août 1927 n'ayant point d'effet rétroactif les locataires étrangers qui pouvaient, avant cette loi, comme admis à domicile, invoquer le bénéfice de la loi du premier Avril 1926, ont-ils gardé ce droit par la suite lors de la promulgation de la loi du 29 Juin 1929 ?

La lecture des travaux parlementaires conduit à une conclusion défavorable aux étrangers. Le Sénat, en effet, tout en maintenant le principe de l'exclusion, avait supprimé l'exception en faveur des étrangers ayant obtenu le bénéfice de l'admission à domicile, cette disposition fut ensuite rétablie par la Chambre des Députés, et supprimée à nouveau par le Sénat qui eut gain de cause.

L'intervention à la Chambre d'un député, Monsieur Lefas, a permis de préciser les raisons de cette suppression, nous en reproduisons les termes (2) :

(1) Cf. Perroud, *op. cit.*, p. 300.
(2) Chambre, séance du 29 Juin 1929, p. 2337

« Le nouveau texte de l'article 4 prive les étrangers admis à domicile du bénéfice de la prorogation.

« Le Gouvernement a bien déclaré que l'admission à domicile n'existe plus, mais il y a cependant des étrangers qui habitent en France depuis trente ou quarante ans, qui sont les amis de notre pays, qui lui ont rendu des services signalés pendant la guerre, dans les hôpitaux ou des œuvres de bienfaisance, par exemple, et qui auraient pu, grâce au texte que nous avions précédemment voté, se prévaloir de leur ancienne admission à domicile pour demander le bénéfice de la prorogation.

« Estimant que c'est une mesure de bienveillance que nous devons à ces étrangers, je demande qu'on rétablisse les mots qui ont été supprimés dans cet article. »

Et le Garde des Sceaux lui a répondu ceci :

« Tout ce que vous allez ajouter à la loi est de nature à créer des difficultés. L'admission à domicile est supprimée, c'est un fait. Il peut y avoir quelques situations exceptionnelles, mais j'aime à croire que ce ne sont pas des situations exceptionnelles que l'on vise quand on vote une loi. »

Nous croyons qu'en présence de ces termes, toute hésitation doive être bannie ; les étrangers anciennement admis à domicile sont exclus du bénéfice de la loi.

Section II

LÉGISLATION SUR LA PROPRIÉTÉ COMMERCIALE

Les commerçants étrangers anciens combattants ou ayant des enfants français peuvent invoquer le bénéfice

de notre loi sur la propriété commerciale. Cette double faveur est particulièrement intéressante pour eux, car on ne rencontre pas dans la loi de création analogue à celle du prix limite en matière de législation sur les locaux d'habitation, il n'est pas prévu de plafond pour les loyers, la surenchère est licite. Le jeu de la loi conduit même à ce résultat curieux que le nouveau locataire qui a consenti à payer un loyer élevé, bien loin d'avoir à sa disposition une action comme l'action en réduction, court au contraire le risque de débourser encore davantage ! En effet, lorsque le propriétaire a reloué le local à usage de commerce, le nouveau locataire doit une indemnité toutes les fois qu'il s'enrichit aux dépens du précédent occupant, en profitant de sa clientèle.

Le locataire étranger commerçant n'est donc protégé aux termes de l'article 19, premier alinéa modifié, de la loi du 30 Juin 1926, que dans deux hypothèses :

Lorsqu'il a combattu dans les armées alliées.

Lorsqu'il a des enfants ayant la qualité de français.

Nous avons rencontré ces deux exceptions précédemment, lorsque nous avons envisagé les hypothèses dans lesquelles le propriétaire étranger pouvait exercer le droit de reprise : la situation étant exactement la même ici, il est inutile d'étudier de nouveau la question.

Les étrangers ne peuvent se prévaloir d'aucune autre exception et c'est ainsi qu'un jugement du Tribunal Civil du Rhône du 23 Novembre 1927 (1) a jugé que la prohibition de la loi du 22 Avril 1927 s'étendait aux indigènes des pays sous mandats français (en l'espèce un Syrien).

(1) Tr. civ. Rhône, 23 Novembre 1927, Gaz. Trib., 29 et 30 Août 1928.

CONCLUSION

L'étude de la Condition des étrangers par rapport à nos lois sur les loyers et la propriété commerciale nous a révélé un double conflit.

Conflit entre le Parlement et le Gouvernement d'une part.

Conflit entre le Gouvernement français et les Gouvernements étrangers d'autre part.

Tous deux sont également regrettables, le premier parce qu'il n'est rien de plus démoralisant que de voir se heurter dans une guerre sourde et incessante ceux qui devraient rester unis pour le bien du pays, le second parce qu'il soulève un problème de droit international, peu grave par lui-même, mais qui contribue à teinter d'une nuance d'hostilité les relations entre la France et les autres nations.

C'est à tort que l'on reproche à notre pays un manquement à la parole donnée. Il a toujours existé une catégorie de droits, les droits dits civils, dont les étrangers se trouvent en principe exclus. Le Code n'en a pas dressé la liste limitative, il ne pouvait le faire puisqu'avec le temps bien des choses changent, la création de nouveaux

droits civils est donc licite du moment qu'elle est suffisamment justifiée. Elle s'impose, croyons-nous, à propos de nos lois sur les loyers et la propriété commerciale.

Nous n'ignorons pas la situation embarrassante dans laquelle se trouve placé notre Gouvernement, journellement harcelé par les représentants des nations étrangères ; nous ne sommes pas davantage systématiquement hostiles aux étrangers, satisfaction doit leur être donnée dans toute la mesure du possible.

Mais, puisque c'est le Parlement qui a fait la loi, c'est à lui qu'il appartient de la défaire, et nous dénions toute valeur aux procédés indirects, quels qu'ils soient, qui tendraient à faire échec à cette règle.

Nous ne pouvons donc approuver la jurisprudence de la Commission supérieure de Cassation ; l'argument invoqué : l'existence de la circulaire ministérielle du 22 Juillet 1929, semble plus que discutable. Par contre la volte-face est rapide et certaine. La Commission supérieure de Cassation n'avait-elle pas le 29 Juin 1929 (1) décidé qu'une convention diplomatique ayant pour objet de régler d'une manière générale l'établissement des Français en Roumanie et des Roumains en France ainsi que de déterminer les droits d'acquisition et de possession qui leur appartiennent dans des conditions normales, ne permet pas par elle-même, de faire reconnaître à un locataire roumain le droit à la prorogation institué par la loi du premier Avril 1926.

Nous préférons de beaucoup les attendus d'un juge-

(1) Com. sup cass., 29 Juin 1929. Gaz. Pal., 10 Octobre 1929.

ment rendu par le Tribunal Civil des Basses-Pyrénées, le premier Février 1930 (1), ainsi conçu :

« Attendu que Ferrer (locataire de nationalité espagnole) prétend pouvoir bénéficier de la loi sur la propriété commerciale sur le fondement de la convention passée le 7 Janvier 1862 entre la France et l'Espagne, qui assimilerait les Espagnols aux Français au point de vue de la jouissance des droits civils en France.

« Qu'il invoque à cet égard les instructions du Ministres des Affaires Etrangères du 22 Juillet 1929, aux termes desquelles les Espagnols seront admis, en vertu de la convention de 1862, à bénéficier en France des différentes lois sur les loyers et même de celle sur la propriété commerciale.

« Attendu que l'interprétation des traités relève de l'autorité judiciaire toutes les fois que les contestations qui donnent lieu à cette interprétation ont pour objet les intérêts privés et qu'il appartient aux tribunaux d'apprécier si le texte constitutionnel invoqué par l'une des parties lui donne le droit dont elle se prévaut.

« Attendu que le Ministre des Affaires Etrangères soutient qu'il appartient au Gouvernement seul de dire le sens exact d'une clause d'un traité, son interprétation faisant alors corps avec le texte et s'imposant à l'autorité judiciaire aussi bien qu'à l'autorité administrative.

« Attendu que l'argumentation du Ministre des Affaires Etrangères ne saurait prévaloir contre les dispositions formelles de la loi... et de l'article 11 du Code Civil.

« Attendu que si la thèse du Ministre était exacte, il en ressortirait, ce qui est peu admissible, que l'Etat fran-

(1) Tr. civ. Basses-Pyrénées, 1er Février 1930, Dalloz Hebd. 1930, page 239.

çais aurait entendu à l'occasion de la conclusion de chacun de ces traités faire échec au principe posé par l'article 11.

« Attendu dès lors que le tribunal appliquant les dispositions impératives de la loi française, ne saurait faire état, dans la cause, de la Convention Franco-Espagnole... »

Nous ne nous faisons d'ailleurs pas d'illusions : la Commission supérieure de Cassation a cassé le 2 Janvier 1930 (1) un jugement du même tribunal ; dans l'état actuel des choses, le jugement cité subira le même sort si l'affaire est portée devant la même juridiction, à moins que d'ici là la Cour de Cassation n'ait tranché le débat dans un sens que nous espérons favorable à notre thèse !

VU :
Le Doyen :
DUEZ.

BON à imprimer :
Le Président de la Thèse,
H. MAZEAUD.

Vu et Permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
CHATELET.

(1) Com. Sup. cass., 2 Janvier 1930, Revue Loyers 1930, p. 319. Dalloz Hebd 1930, page 70.

BIBLIOGRAPHIE

AGHION (Raoul). — La Loi française sur les Loyers et les Etrangers. (*Rev. Trim. de l'Inst. belge de Droit Comparé*, 1929, t. 4, p. 164).

BASDEVANT (Suzanne). — Répertoire de Droit International, v° Clause de la nation la plus favorisée, t. III, p. 495.

BLAS (Albert). — Même répertoire, v° Bail ou Louage de choses, t. II, p. 343.

CHAMPCOMMUNAL (J.). — Note sous Com Sup. Cass., 1er Août 1927 (Lapradelle, 1928, p. 91).

COURTOIS (Gaston). — Jurisprudence et Diplomatie. (*Gaz. Trib.*, 27 Août 1929).

Id. — Note sous Com. Sup. Cass., 11 Novembre 1929. (*Gaz. Trib.*, 7 Décembre 1929).

DEMEY (Julien). — Journal des Notaires et des Avocats ; Les lois sur les loyers et les étrangers, numéros des 20 Janvier, 5 Mars et 20 Avril 1930.

LAGARDE (Avocat général). — Conclusions dans l'affaire Spilka. Sténographie Bluet, sténographe assermenté au Tribunal de la Seine.

Id. — Conclusions dans l'affaire Schell. (*Gaz. Pal.*, 25 Janvier 1930 ; *Gaz. Trib.*, 28 Janvier 1930).

MILHAUD (Léon). — Les Etrangers et la Législation des Loyers d'Habitation. (*Journ. des Juges de Paix*, Octobre 1929, p. 365).

MEUNIER (Henri). — Commentaires des lois des premier Avril 1926, 30 Juin 1926, 22 Avril 1927 et 29 Juin 1929.

NIBOYET (J.-P.). — La Législation des Loyers en France, le Droit Constitutionnel et le Droit International. (Lapradelle, 1929, p. 592).

PERROUD (J.). — Note sous Trib. Civ. Seine, 23 Décembre 1927. (Clunet, 1928, p. 998).

PICARD (Maurice). — La Propriété Commerciale et les Etrangers. (Clunet, 1926, p. 849).

REULOS (Alexandre). — Code annoté de la Propriété Commerciale.

ROBERT-MARTIN et MAUS (René). — Traité des baux commerciaux et industriels. Paris, 1928, n° 268 et s. Supplément 1929, n° 268 et s.

RONSSERAY (Charles-E.). — Les Etrangers et la Propriété Commerciale. (Thèse Paris 1930).

TRASBOT (André). — Note sous Paris, 2 Juillet 1928. (D.P. 1929.2.129).

VERNEY (Noël. — Les Etrangers et les Lois de 1926 sur les Loyers d'Habitation et sur la Propriété Commerciale. (*Gaz. Jud. et Comm. de Lyon*, 11 et 15 Décembre 1926).

Id. — Les Etrangers et la nouvelle loi du 22 Avril 1927 sur la Propriété Commerciale. (*Gaz. Jud. et Comm. de Lyon*, 25 Mai 1927).

Id. — L'application aux Etrangers des Lois sur les Loyers et la Circulaire du 22 Juillet 1929. (*Gaz. Jud. et Comm. de Lyon*, 25 Octobre 1929).

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos 11

PREMIÈRE PARTIE

Le Droit Commun en l'absence des traités 19

CHAPITRE PREMIER. — *Droit à prorogation, Droit de reprise et Propriété commerciale.* 27

SECTION I. — Du principe de l'exclusion des étrangers..... 27

Par. 1er. — Arguments tirés des textes législatifs..... 29

Par. 2e. — Arguments tirés des travaux préparatoires.. 32

A. — Loi du 22 Avril 1927..... 32

B. — Loi du 29 Juin 1929..... 35

Par. 3e. — Arguments tirés des nécessités pratiques.... 38

SECTION II. — De quelques exceptions au principe de l'exclusion des étrangers..... 42

Par. 1er. — Législation sur les locaux d'habitation.... 43

Reprise en vue de la démolition d'un immeuble insalubre. 43

Par. 2e. — Législation sur la propriété commerciale.... 45

A. — Reprise des locaux insalubres ou menaçant ruine. 45

B. — Reprise de terrain en vue de construire..... 46

C. — Du caractère non-rétroactif de l'article 11 de la loi du 22 Avril 1927 47

CHAPITRE DEUXIÈME. — *Droit à la limitation du prix de location* 51

SECTION I. — De l'utilité du prix limite en l'absence de prorogation 52

SECTION II. — De la possibilité pour l'étranger de bénéficier d'un prix limite et de former une action en réduction.... 54

SECTION III. — Du pourcentage d'augmentation applicable aux étrangers 58

Par. 1er. — Le pourcentage de 150 % n'est pas applicable 58

Par. 2e. — Le pourcentage de 300 % est seul applicable. 59

CHAPITRE TROISIÈME. — *Droit à la révision du prix des baux à longue durée*..... 61

SECTION I. — Loi du 6 Juillet 1925..... 62

SECTION II. — Loi du 9 Juin 1927..... 64

CHAPITRE QUATRIÈME. — *Situation des ayants-cause de propriétaires et locataires étrangers*..... 65

SECTION I. — Situation des ayants-cause de locataires étrangers 65

Par. 1er. — Des cessionnaires de locataires étrangers.. 66

Par. 2e. — Des sous-locataires de locataires étrangers.. 67

A. — Loi du premier Avril 1926..... 68

B. — Loi du 30 Juin 1926..... 69

a. — Le sous-locataire n'a aucun droit..... 71

b. — Le sous-locataire a un droit direct..... 72

c. — Le sous-locataire est un ayant-cause..... 72

SECTION II. — Situation des ayants-cause de propriétaires étrangers 73

SECTION III. — Des personnes interposées..... 76

CHAPITRE CINQUIÈME. — *Du moment auquel on doit se placer pour apprécier la nationalité des parties*..... 79

SECTION I. — De la nationalité des personnes physiques..... 80

Par. 1er. — A quel moment doit s'apprécier la nationalité ? ... 80
A. — Doit-on se placer au jour de la promulgation de la loi ? ... 82
B. — Doit-on se placer au jour de l'assignation ? ... 83
C. — Doit-on se placer au jour de l'expiration du bail ? 85
Par. 2e. — Qui a qualité pour apprécier la nationalité ? 87
Section II. — De la nationalité des personnes morales ... 88

DEUXIÈME PARTIE

Les Conventions Diplomatiques 91

Chapitre Premier. — *Prorogation et Droit de reprise* ... 101
Section I. — Conventions postérieures ... 102
Section II. — Conventions antérieures ... 109
Par. 1er. — L'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères s'impose-t-elle aux tribunaux ? ... 121
A. — Les tribunaux sont seuls juges ... 122
B. — Les tribunaux apprécient d'après la loi interne ... 123
Par. 2e. — L'interprétation du Ministre des Affaires Etrangères est-elle exacte ? ... 133
A. — Traités d'assimilation ... 137
a. — Existe-t-il des conventions diplomatiques dérogeant à l'article 11 du Code Civil ? ... 138
1° L'article 11 n'a pas qu'un intérêt historique ... 138
2° L'article 11 n'est pas non plus un texte constitutionnel ... 140
3° Existe-t-il des conventions diplomatiques contenant dérogation au principe posé par l'article 11 du Code Civil ? ... 141
b. — Existe-t-il des conventions diplomatiques prévoyant la législation sur les loyers ? ... 146
1° L'Espagne ... 147
2° Les Etats-Unis d'Amérique ... 150
3° La Suisse ... 151

4° La Grèce et l'Allemagne 152
B. — Traités contenant la clause de la nation la plus favorisée 156

CHAPITRE DEUXIÈME. — *La Propriété Commerciale* 171

SECTION I. — La réciprocité législative est-elle nécessaire ?.. 173

SECTION II. — La réciprocité législative existe-t-elle dans certains pays ?..... 180
Par. 1er. — L'Autriche 181
Par. 2e. — La Belgique 182
Par. 3e. — La Grande-Bretagne 183
Par. 4e. — L'Italie 185
Par. 5e. — Le Luxembourg 187

TROISIÈME PARTIE

Des Etrangers Privilégiés 191

CHAPITRE PREMIER. — *Les propriétaires étrangers privilégiés.* 193

SECTION I. — Législation sur les locaux d'habitation 194

SECTION II. — Législation sur la propriété commerciale 196
Par. 1er. — Etrangers ayant combattu 198
Par. 2e. — Etrangers ayant des enfants français 202

CHAPITRE DEUXIÈME. — *Les locataires étrangers privilégiés* .. 205

SECTION I. — Législation sur les locaux d'habitation 206
Par. 1er. — Etrangers ayant combattu ou dont les enfants ou gendres ont combattu ou servi 206
Par. 2e. — Etrangers sujets des pays de protectorat et de mandat 209
Par. 3e. — Etrangers dont les enfants ont acquis la nationalité française 209
Annexe. — Suppression de l'admission à domicile 211

SECTION II. — Législation sur la propriété commerciale 212
Conclusion 215
Bibliographie 219
Table des matières 221